



Ksenija Petovar • Nikola Grujić

Ka efektivnijem postupanju prekršajnih sudova i inspekcija rada u zaštiti prava radnika



KNJIGA 1



Projekat:

KA EFEKTIVNIJEM POSTUPANJU PREKRŠAJNIH SUDOVA I INSPEKCIJA RADA
U ZAŠTITI PRAVA RADNIKA

Autori:

KSENIJA PETOVAR I NIKOLA GRUJIĆ

Konsultant

RADOVAN RISTANOVIĆ

Obrada anketa, izrada grafikona i tehnička obrada teksta

VESNA JOKIĆ

Izdavač

FONDACIJA CENTAR ZA DEMOKRATIJU

Kraljice Natalije 70/II • 112704 Beograd • info@centaronline.org • www.centaronline.org

Za izdavača

NATAŠA VUČKOVIĆ

Dizajn

POZITIV

Štampa

GRAFOLIK BEOGRAD

Tiraž

1000



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



INSTITUTE FOR
Sustainable
Communities

Izjava ograničenja odgovornosti:

Izdavanje ove publikacije „Ka efektivnijem postupanju prekršajnih sudova i inspekcija rada u zaštiti prava radnika“ omogućila je Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) kroz program „Inicijativa javnog zagovaranja građanskog društva“ kojim rukovodi Institut za održive zajednice (ISC). Stavovi izneti u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i nužno ne izražavaju stavove ISC-a, USAID-a ili Vlade SAD-a.

Istraživanje pomogao



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA
FUND FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd
349.2(497.11)
331.104(497.11)

PETOVAR, Ksenija, 1947-

Ka efektivnijem postupanju prekršajnih sudova i inspekcija rada u zaštiti prava radnika. Knj. 1 / Ksenija Petovar, Nikola Grujić. - Beograd : Fondacija Centar za demokratiju, 2012 (Beograd : Grafolik). - 215 str. : graf. prikazi, tabele ; 24 cm

Tiraž 1.000. - Prilozi: str. 49-215. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 48.

ISBN 978-86-83675-19-7

1. Grujić, Nikola, 1981- [autor]

а) Запослени - Правна заштита -

Истраживање - Србија

COBISS.SR-ID 194402316

Sadržaj

I - UVODNE NAPOMENE.....	5
II - O METODOLOGIJI ISTRAŽIVANJA	8
III - FUNKCIJA I DELOKRUG RADA INSPEKCIJA RADA I PREKRŠAJNIH SUDOVA U KONTEKSTU ZAŠTITE PRAVA RADNIKA I PREKRŠAJNE ODGOVORNOSTI POSLODAVACA.....	10
III 1. Uloga inspekcija rada u zaštiti prava radnika i iniciranju prekršajnog postupka protiv poslodavaca	10
III 2. Uloga prekršajnih sudova u zaštiti prava zaposlenih i utvrđivanju prekršajne odgovornosti poslodavaca.....	14
IV - REZULTATI ANKETE.....	16
IV.1. Podaci iz Inspektorata za rad.....	16
IV.2. Podaci iz prekršajnih sudova.....	26
IV.2.1. Podneti zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka	26
IV 2.2. Ishod podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka	29
IV.2.3. Ishod prekršajnih postupaka nakon donošenja rešenja (zaključka) o pokretanju postupka	31
IV. 2.4. Ishod postupka - meritorne odluke	36
IV.2.5. Razlog za obustavljanje postupka	38
IV.2.6. Sankcije/kazne.....	40
V - ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....	45
VI - LITERATURA I IZVORI	48
VII - PRILOZI*.....	48

Skraćenice

RO	Radni odnosi
BZR	Bezbednost i zdravlje na radu
ZOR	Zakon o radu
ZOBZR	Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu
ZOP	Zakon o prekršajima
PS	Prekršajni sudovi
IR	Inspekcija rada
VSS	Visoki savet sudstva

I – Uvodne napomene

Fondacija Centar za demokratiju (FCD) je u poslednjih nekoliko godina deo svojih istraživačkih aktivnosti usmerila na ekonomska i socijalna prava građana koja su deo korpusa osnovnih ljudskih prava i sloboda. Demokratske društvene vrednosti ne samo da šire 'pravo' ljudskih prava, već obavezuju države da grade institucije i garantuju ostvarivanje ovih prava. Ekonomska, socijalna i kulturna prava su važna jer, s jedne strane, osposobljavaju građane da upoznaju i stiču svest o građanskim i političkim pravima, a sa druge strane su integralni činilac i jedan od temelja kvaliteta života u jednoj društvenoj/državnoj zajednici.

Posebno težište u projektima Centra su prava iz radnog odnosa. Ova prava definisana su u brojnim konvencijama Međunarodne organizacije rada (MOR) kao i u Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, te brojnim drugim međunarodnim dokumentima koje je Srbija ratifikovala ili preuzela po osnovu sukcesije nekadašnje Jugoslavije. Radna prava su definisana i nacionalnim zakonodavstvom, od kojih su Zakon o radu i Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu posebno važni za ostvarivanje prava iz radnog odnosa. Projekti Centra su plod nastojanja da se u javnosti otvori i održava pre svega stručna rasprava o statusu radnih prava u Srbiji, naročito od početka svetske ekonomske krize. Tokom poslednje dve decenije težište u javnim raspravama u Srbiji bilo je na građanskim i političkim pravima, dok su ekonomska, socijalna i kulturna prava, kao i prava na zdravu životnu sredinu bila u drugom planu, što se može objasniti, s jedne strane, evidentnim deficitom političkih sloboda i prava građana, ali i iluzijom o visokom stepenu ostvarenosti ekonomskih i socijalnih prava u državama realnog socijalizma, uključiv i bivšu Jugoslaviju. Period tranzicije u Srbiji doneo je ne samo visok stepen deregulacije ekonomskih i socijalnih prava, nego i urušavanje pravnog sistema države i slabljenje institucija koje su u obavezi da sprovode zakone i garantuju njihovo poštovanje.

Zakonska regulativa u oblasti radnih odnosa i statusa zaposlenih u Srbiji umnogome je usklađena sa pomenutim međunarodnim dokumentima i odgovarajućom regulativom Evropske Unije. Osnovni problem je, kako to znaju mnogi građani u ovoj zemlji, što se zakonski propisi ne poštuju i što mehanizmi zaštite prava nisu dovoljno efikasni. Da je stvar doista ozbiljna potvrđuju nosioci najviših funkcija u sva tri segmenta vlasti, inače odgovorni za poštovanje i sprovođenje donetih propisa, koji građane neprekidno uveravaju da je jedan od najakutinih problema u Srbiji upravo nepoštovanje zakona.

U projektima Centra kojima je istraživano stanje prava zaposlenih, došli smo do saznanja da je rad pravosudnih organa jedan od ključnih problema u nedovoljnoj zaštiti ovih prava, na šta ukazuju i neposredna svedočenja građana i primeri iz

prakse¹. Dve institucije su naročito odgovorne za status, odnosno zaštitu prava zaposlenih. Prva je Inspektorat za rad (pri Ministarstvu rada i socijalne politike) koji ima 28 organizacionih jedinica širom Srbije i odgovoran je za nadzor nad primenom Zakona o radu i Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, kao i još nekoliko zakona i opštih propisa. Druga je u sektoru pravosuđa i to su redovni i prekršajni sudovi. Redovni sudovi su nadležni za individualnu zaštitu prava zaposlenih, dok je u delokrugu rada prekršajnih sudova utvrđivanje postojanja prekršaja i prekršajne odgovornosti nesavesnih poslodavaca. Podaci koje je prikupio FCD, kao i podaci iz drugih izvora (nesistematizovani izveštaji Inspektorata za rad, podaci drugih organizacija civilnog društva pre svega sindikata, napisi u medijima i dr.) ukazuju na slabu efikasnost rada obe vrste sudova. Redovni sudovi su, na primer, u obavezi da radne sporove reše u roku od 6 meseci, a ovi sporovi u praksi traju po nekoliko godina. U tom periodu mnoge kompanije odlaze u stečaj ili prestaju da postoje, tako da veliki broj radnika ne uspeva da naplati zaostale zarade ili doprinose za socijalno i penzijsko osiguranje.

Tokom kampanje *Snaga društvene odgovornosti – Država, biznis i građani za ekonomska, socijalna i kulturna prava*, koju je FCD organizovao u periodu mart 2007. – septembar 2008. godine, došli smo do relevantnih saznanja o različitim oblicima povreda prava zaposlenih i akterima koji su učesnici u tom lancu. Između ostalog, ukazali smo da zaposleni nemaju odgovarajuću zaštitu od strane pravosudnih organa i drugih državnih institucija: 'Kaznena politika je neefikasna; sudovi mahom opraštaju prekršajne prijave koje podnose inspekcije rada ili izriču izuzetno niske kazne, spori su, odugovlače sudski postupak čime se poništava smisao sudske zaštite, a to, po pravilu, donosi korist poslodavcu, troškovi sudskih usluga su visoki, i najzad korupcija u sudstvu je očigledna "SUD JE ČUDO. Neefikasnost sudskog postupka u radnim sporovima je zapanjujuća. Ljudi ne znaju kome da se obrate" – navodimo komentar jednog od učesnika okruglog stola u Novom Sadu. (Snaga društvene odgovornosti. Država – biznis – građani za ekonomska i socijalna prava. Izveštaj. Beograd: FCD, 2008; str. 32).

Zbog rezultata dobijenih u istraživanju koje predstavljamo u ovoj studiji, ima razloga podsetiti šta smo u Izveštaju *Snaga društvene odgovornosti* napisali o komentarima učesnika kampanje o radu sudova: 'Na svim okruglim stolovima, od strane učesnika iz različitih sektora, izrečene su ozbiljne kritičke primedbe na rad sudstva. Sistem rada sudova i procedura suđenja su spori, komplikovani, neefikasni i podložni zloupotrebama i manipulacijama (odlaganje, neuručivanje poziva, nedolazak tužene strane ...). Sudski proces koji traje 5-6 godina gubi smisao. Prava

¹ Rezultati istraživanja objavljeni su u nekoliko publikacija: *Snaga društvene odgovornosti: Država – Biznis – Građani. Za ekonomske i socijalna prava* (FCD, Beograd, 2008); *Dobra praksa korporacija u zaštiti radnika* (FCD, Beograd, 2008); *O poštovanju prava iz radnog odnosa. Primeri kršenja prava zaposlenih* (FCD, Beograd, 2008); *Poštovanje prava zaposlenih – Potvrda pravne države* (FCD, Beograd, 2009); *Svi imamo pravo na bezbedno radno mesto* (FCD, Beograd, 2010). Ove projekte su finansijski podržali Evropska Unija, USAID, Institute for Sustainable Communities i Olof Palme International Center.

koja zaposleni može da ostvari posle 5-6 godina sudskog procesa za njega postaju nebitna. Zaštita prava na rad je u isključivoj nadležnosti sudova. Niko nema pravo da se meša u rad suda, bez obzira koliko se sudskim odlukama krše propisi i zakoni. Nekoliko puta je pomenuto da je namerno izazivanje stečaja krivično delo, u kome se drastično ugrožavaju prava zaposlenih, ali da do sada ni jedan takav slučaj nije procesuiran' (ibid., str.32).

Fokus projekta *Unapređenje efikasnosti rada prekršajnih sudova u cilju bolje zaštite radnih prava*, čije rezultate predstavljamo i komentarišemo u ovoj publikaciji, je analiza rada prekršajnih sudova u oblasti radnih odnosa i zaštite bezbednosti i zdravlja na radu. Uvid u raspoložive izvore pokazuje da do sada nije urađena sveobuhvatna analiza niti je ostvareno sistematsko praćenje rada prekršajnih sudova u ovoj oblasti.

Treba podsetiti da su Ministarstvo pravde Republike Srbije i United Nations Development Programme (UNDP) još 2006. godine pokrenuli program za jačanje sistema prekršajnih kazni i sudova za prekršaje. U okviru ovog programa, FCD je realizovao projekat čiji cilj je bio jačanje sistema prekršajnih sudova i podizanje nivoa stručnosti sudija s ciljem da se obezbedi bolja i efikasnija zaštita građana. Organizovani su treninzi sa ciljem unapređenja menadžerskih veština tadašnjih predsednika veća i starešina prekršajnih sudova radi poboljšanja efikasnosti rada sudova. No, sudeći po rezultatima istraživanja koje izlažemo u ovoj publikaciji, u tome se nije dovoljno uspelo.

II – 0 metodologiji istraživanja

Polazeći od prethodnih istraživanja, u kojima su prekršajni sudovi identifikovani kao jedna od slabijih karika u zaštiti prava iz radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu, Fondacija Centar za demokratiju inicirala je projekat *Unapređenje efikasnosti rada prekršajnih sudova u cilju bolje zaštite radnih prava*. Cilj projekta je da doprinese reformi pravosuđa i unapređenju rada prekršajnih sudova u oblasti radnih odnosa i zaštite bezbednosti i zdravlja na radu, ali i da preispita ulogu inspekcija rada² kao glavnog inicijatora prekršajnog postupka u ovim oblastima³ Istraživanje se bazira na podacima koji spadaju u kategoriju informacija od javnog značaja i po tom osnovu su dostupni javnom uvidu i korišćenju. Podaci su prikupljeni na osnovu anketnog upitnika u Inspektoratu za rad (za svih 28 organizacionih jedinica Inspektorata za rad) i u Višem prekršajnom sudu (za 46 prekršajnih sudova).

Upitnici adresirani na prekršajne sudove koncipirani su sa težnjom da se obuhvati kompletan prekršajni postupak, počev od podnošenja zahteva za pokretanje postupka (gde je najčešći podnosilac Inspekcija rada), te da se uzmu u obzir sve moguće vrste odluka koje sudija donosi kako bi se međusobno mogle upoređivati sa aspekta delotvornosti. Traženi su podaci o visinama izrečenih novčanih kazni s obzirom na pretpostavku utemeljenu u ranijim istraživanjima da je česta praksa određivanja kazne ispod zakonskog minimuma, a posebna pažnja je posvećena zastarevanju postupka i prekidu postupka kao jednim od osnova koji vodi zastarevanju, što je uticalo i na koncepciju upitnika.

Od inspekcija rada traženi su podaci o broju izvršenih nadzora u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu i pokrenutim postupcima protiv poslodavaca pred prekršajnim sudovima. Namera je bila da se analizom dobijenih podataka utvrdi da li i u kojoj meri postoji odgovornost inspektora za rad, kao „detektora“ povrede prava radnika i glavnih inicijatora prekršajnog postupka, u ispunjenju svrhe vođenja prekršajnog postupka protiv poslodavaca za koje postoje indicije da su povredili pravo zaposlenog.

Bilo je predviđeno da istraživanje obuhvati period 2007 – 2010. godina, ali se pokazalo da je svrsishodnije istraživati period 2008 – 2011. godina, iz nekoliko razloga: (1) Ne postoje sistematizovani podaci za 2007 godinu, što bi zahtevalo dodatne pretrage i znatno poskupelo i produžilo period prikupljanja podataka; (2) 2010. godine počeo je da se primenjuje novi Zakon o prekršajima⁴, ali i zakoni koji ustanovljuju prekršajne sudove kao novu vrstu sudskih organa i regulišu status prekršajnih sudija (Zakon o uređenju sudova⁵ i Sudski poslovnik⁶ donet na osnovu

2 Odsek, odeljenje i grupa inspekcije rada su organizacione jedinice Inspektorata za rad

3 Projekat su finansijski pomogli *Fond za otvoreno društvo* i *USAID* preko *Instituta za održive zajednice (ISC)*.

4 *Sl. glasnik RS*, 101/2005, 116/2008, 111/2009

5 *Sl. glasnik RS*, 116/2008, 104/2009, 101/2010, 101/2011

6 *Sl. glasnik RS*, 110/2009, 70/2011, 19/2012

ovog zakona, Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava⁷, Zakon o sudijama⁸). Ove izmene donete u cilju unapređenja efikasnosti prekršajnog postupka, nezavisnosti organa koji vodi postupak, te unapređenja položaja prekršajnih sudija i stranaka u prekršajnom postupku učinile su dosadašnji postupak suštinski drugačijim tako da smo smatrali za veoma značajno da aktivnosti aktera prekršajnog postupka posmatramo u dva perioda: pre i posle 1. januara 2010.

Anketni upitnici na osnovu kojih su prikupljeni podaci dati su u Prilogu.

Radi potpunije analize i interpretacije dobijenih podataka u anketi, obavljani su razgovori – intervjui sa predstavnicima Inspektorata za rad, Višeg prekršajnog suda kao i sa stručnjacima u ovoj oblasti.

Najzad, u uvodnim napomenama želimo da posebno istaknemo kooperativnost, ljubaznost i predusretljivost rukovodilaca i drugih zaposlenih u Višem prekršajnom sudu u Beogradu, Inspektoratu za rad i Ministarstvu pravde, koji su obezbedili pristup traženim podacima.

⁷ Sl. glasnik RS, 116/2008

⁸ Sl. glasnik RS, 116/2008

III – Funkcija i delokrug rada inspekcija rada i prekršajnih sudova u kontekstu zaštite prava radnika i prekršajne odgovornosti poslodavaca

III 1. Uloga inspekcija rada u zaštiti prava radnika i iniciranju prekršajnog postupka protiv poslodavaca

Povredu prava u oblasti radnih odnosa po inicijativi radnika ili na osnovu kontrolne funkcije utvrđuje Inspektorat za rad, specijalizovani organ uprave u sastavu Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, preko inspektora. Inspektori koji izlaze na teren imaju ulogu da utvrde potencijalne ili počinjene povrede prava radnika i pokrenu adekvatni sudski postupak ukoliko su za to ispunjeni zakonom propisani uslovi. Osim upućivanja oštećenog na pokretanje postupka medijacije, parničnog postupka ili postupka pred drugim specijalizovanim organom inspektor može pokrenuti postupak utvrđivanja krivične ili prekršajne odgovornosti poslodavca kada postoje indicije i/ili dokazi o protivzakonitom postupanju.

Sistem inspeksijskog nadzora kakav postoji u Srbiji, a čiji je važan faktor Inspekcija rada, u celini je od stručne javnosti ocenjen kao nedelotvoran, a javna rasprava još uvek ne donosi konkretne korake ka predloženoj reformi.⁹ Naime, u Srbiji inspeksijski sistem nije zakonski uređen na sveobuhvatan način, a problemi, između ostalog, postoje u kvalifikovanosti za obavljanje poslova, dupliranju, preklapanju i nedostatku koordinacije u radu inspeksijskih službi.¹⁰ Svakako treba razmotriti predloge da se formira jedan organ koji bi objedinjavao poslove inspeksijskog nadzora, ali najpre bi trebalo nastaviti sa reformama koje su započete u određenim inspeksijskim službama, inspeksijske organe ojačati u kadrovskom i materijalno tehničkom smislu i obezbediti više zarade za inspektore i na taj način predupređiti negativnu kadrovsku selekciju i korupciju.¹¹

Iako u fokusu ovog istraživanja nisu aktivnosti inspekcija rada, ovoj temi je posvećena posebna pažnja, imajući u vidu inspekciju kao neizostavnog činioca/ subjekta/aktera u prekršajnom postupku u oblastima koje su predmet analize.

Inspektorat za rad, kao organ uprave u sastavu Ministarstva rada i socijalne politike, obavlja inspeksijske poslove i s njima povezane stručne poslove u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu koji se odnose na: redovni i kontrolni nadzor; uviđaj smrtnih, teških i kolektivnih povreda na radu; utvrđivanje ispunjenosti propisanih uslova u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu pre početka obavljanja delatnosti poslodavca, kao i druge poslove određene zakonom. Isto tako Inspektorat

9 Zvaničnici pozivaju na reformu sistema inspekcija u Srbiji, Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID), www.serbia.usaid.gov

10 *Kako postići da sistem funkcioniše: Obezbeđivanje dostojanstvenog rada i kvalitetnih poslova na Zapadnom Balkanu*, Solidar, februar 2012, str.4

11 *Ibid.*

za rad donosi rešenja i druge akte u upravnom postupku; poslove drugostepenog upravnog postupka u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu; preduzimanje radnji u izricanju i naplati novčane kazne na licu mesta poslodavcima sa svojstvom pravnog lica, preduzetnicima i fizičkim licima; izradu analiza, izveštaja i informacija; rešavanje predstavlja i žalbi građana i druge poslove iz ove oblasti.¹² Ovaj organ obavlja poslove inspeksijskog nadzora u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu i radnih odnosa nad primenom Zakona o radu, Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu na koje smo se fokusirali u sprovođenju ovog istraživanja, ali i nekoliko drugih zakona i opštih propisa (Zakon o zaštiti stanovništva od izloženosti duvanskom dimu, Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, Zakon o privatnim preduzetnicima, Zakon o privrednim društvima – u delu koji se odnosi na bezbednost i zdravlje na radu, Zakon o štrajku, Opšti kolektivni ugovor, kolektivni ugovori – posebni i pojedinačni), a pored toga i opštih akata i ugovora o radu.¹³ Inspektorat je teritorijalno organizovan u 28 jedinica (odeljenja, odseka i grupa) čija nadležnost pokriva oblasti koje se gotovo podudaraju sa upravnim okruzima kao područnim centrima državne uprave.

U kontekstu zaštite prava zaposlenih, prema Zakonu o radu (ZOR),¹⁴ inspektor može najpre preventivno delovati i naložiti rešenjem otklanjanje povrede odredbe ZOR, opšteg akta ili ugovora o radu (član 269 ZOR), ali može i odmah pokrenuti prekršajni postupak ukoliko postoje obeležja nekog od zakonom predviđenih prekršaja (član 270 ZOR). Nepostupanje po rešenju inspektora o otklanjanju povrede i samo po sebi predstavlja prekršaj i povlači odgovornost. Zakon o radu propisuje prekršajnu odgovornost za 35 različitih ponašanja poslodavaca na štetu zaposlenih, pri čemu su predviđene različite kazne u rasponu od 20.000 do 1.000.000 RSD. Slične odredbe u vezi sa preventivnim delovanjem inspektora sadrži i Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu¹⁵, koji znatno detaljnije reguliše položaj inspektora u vezi sa njihovom nadzornom funkcijom nad bezbednošću i zdravlju na radu (uključujući neophodne uslove i kvalifikacije za obavljanje ove funkcije¹⁶), uz sličan raspon novčanih kazni i znatno veći broj propisanih prekršaja.¹⁷

Osnov za pokretanje prekršajnog postupka od strane inspekcija, odnosno inspektora rada propisan je Zakonom o prekršajima¹⁸. Naime, član 154 ovog zakona propisuje da zahtev za pokretanje postupka podnosi ovlašćeni organ ili oštećeni, pri čemu se pod terminom ovlašćeni organ podrazumevaju organi uprave, *ovlašćeni inspektori*, javni tužilac i drugi organi i organizacije koje vrše javna

12 Informator o radu Ministarstva rada i socijalne politike

13 Internet prezentacija Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike, dostupno na: www.minrzs.gov.rs

14 *Sl.glasnik RS* 24/2005, 61/2005 i 54/2009

15 *Sl.glasnik RS* 101/2005

16 Član 62 ZOR

17 Za razliku od Zakona o radu ovaj zakon predviđa i prekršajnu odgovornost zaposlenog u jednom članu, ali i ostu odgovornost zdravstvene ustanove i lica kod poslodavca zaduženog za bezbednost i zdravlje na radu kod poslodavca

18 *Sl.glasnik RS* 101/2005, 116/2008 i 111/2009

ovlašćenja u čiju nadležnost spada neposredno izvršenje ili nadzor nad izvršenjem spisa u kojima su prekršaji predviđeni.

Inspektor rada ima ovlašćenja da u obavljanju inspekcijskog nadzora kod poslodavca pregleda opšte i pojedinačne akte, evidencije i drugu dokumentaciju; sasluša i uzima izjave od odgovornih i zainteresovanih lica; pregleda poslovne prostorije, objekte i sl. uzima u postupak prijave građana, zahteve zaposlenih, drugih fizičkih i pravnih lica, nalaže rešenjem izvršenje mera i radnji u cilju otklanjanja utvrđenih povreda zakona, podnosi prijave nadležnom organu za učinjeno krivično delo ili privredni prestup, *podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka*, obaveštava drugi organ ako postoje razlozi za preduzimanje mera za koje je taj organ nadležan, pokreće inicijativu za obustavljanje od izvršenja, odnosno za poništavanje ili ukidanje propisa ili drugog opšteg akta koji nije u skladu sa Ustavom ili zakonom, u slučajevima nepravilnog otkaza ugovora o radu, donosi rešenje o odlaganju od izvršenja donetog rešenja o otkazu ugovora o radu, zaposlenog vraća na rad do okončanja sudskog spora.

U pogledu specifičnosti inspekcijskog nadzora u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu koji može rezultirati pokretanjem prekršajnog postupka protiv nesavesnog poslodavca treba istaći da je cilj ukupne politike nadzora u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, pre svega sprečavanje povreda na radu i profesionalnih oboljenja, a zasniva se na pokretanju niza aktivnosti u više oblasti delovanja kao što je na primer uspostavljanje odgovornosti poslodavca u svim fazama rada, primena preventivnih mera u svim oblicima rada i tehnološkim fazama rada, procena rizika i upravljanje istim na svim mestima rada, osposobljavanje zaposlenih za bezbedan i zdrav rad, praćenje njihovog zdravstvenog stanja, praćenje parametara uslova radne sredine i slično. Postupak inspekcijskog nadzora u ovoj oblasti pokreće se po službenoj dužnosti i po zahtevu stranke. Nadzor po službenoj dužnosti, (kad inspektor utvrdi ili sazna da, s obzirom na postojeće činjenično stanje, treba u cilju obezbeđivanja bezbednog i zdravog mesta za svakog zaposlenog, da pokrene postupak nadzora) po obimu može biti redovan i kontrolni nadzor kod poslodavca i nadzor povodom dešavanja smrtne, teške i kolektivne povrede na radu. Nadzor povodom zahteva stranke se pokreće na zahtev poslodavca, na zahtev zaposlenog za intervenciju inspektora, kao i povodom zahteva za proveru/procenu ispunjenosti propisanih uslova iz oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, a u skladu sa Pravilnikom o postupku utvrđivanja ispunjenosti propisanih uslova u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu (Sl. glasnik RS, br. 60/06).

Inspektor rada dužan je da izvrši nadzor odmah, nakon prijave poslodavca o svakoj smrtnoj, teškoj ili kolektivnoj povredi na radu, kao i opasnoj pojavi koja bi mogla da ugrozi bezbednost i zdravlje na radu, odnosno odmah po prijemu zahteva, odnosno obaveštenja.

Inspektor rada dužan je da poslodavcu, odnosno zaposlenom naloži preduzimanje mera i radnji za otklanjanje uzroka koji su izazvali povrede, doveli do nastanka

opasnosti po bezbednost i zdravlje na radu, odnosno koje mogu sprečiti nastanak povrede i umanjiti ili otkloniti opasnosti po bezbednost ili zdravlje na radu.

Iz izveštaja Ministarstva rada i socijalne politike za 2011. godinu u delu koji se odnosi na preduzete aktivnosti Inspektorata za rad, odnosno Inspekcija rada može se primetiti da su inspektori rada na teritoriji Republike Srbije u periodu januar – decembar 2011. godine, preduzimajući mere i aktivnosti u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu, kako se navodi u izveštaju, rukovodeći se postavljenim ciljevima (da se obezbedi primena odredaba Zakona o radu i Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu, drugih zakona, podzakonskih propisa i kolektivnih ugovora, odnosno da se smanji broj povreda na radu, povreda odredaba zakonskih i drugih propisa koji regulišu oblast radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu, kao i da se suzbije rad «na crno») vršili inspeksijske nadzore po službenoj dužnosti (redovni, kontrolni, nadzori povodom povreda na radu) i po zahtevima stranaka, kao i da su preventivno delovali (direktnim pružanjem potrebnih informacija poslodavcima, zaposlenima, sindikalnim predstavnicima, kao i putem sredstava javnog informisanja, organizovanjem okruglih stolova radi razmene informacija, koje se odnose na delatnost inspekcije rada).

U *Izveštaju o obimu i efektima inspeksijskog nadzora u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu* u navedenom periodu izvršeno je 33.861 inspeksijski nadzor u oblasti radnih odnosa, podneto je 2.363 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, kao i 17 krivičnih prijava. U oblasti bezbednosti i zdravlja na radu izvršeno je 15.655 inspeksijskih nadzora. Takođe, u navedenom periodu doneto je 4.944 rešenja o otklanjanju nedostataka sa ukupno 12.505 naloženih mera, od kojih se 1.184 mera odnosilo na donošenje akta o proceni rizika, a 667 mera se odnosilo na nalaganje izmene akta o proceni rizika na radnom mestu i u radnoj okolini, doneta su 424 rešenja o zabrani rada na mestu rada, zbog opasne pojave koja može da ugrozi bezbednost i zdravlje zaposlenih, podnete su 32 prijave za pokretanje krivičnog postupka protiv odgovornih lica, zbog osnovane sumnje da su počinili krivično delo izazivanja opasnosti neobezbeđenjem mera bezbednosti i zdravlja na radu, kao i 1.003 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka (591 zahtev za pokretanje prekršajnog postupka protiv pravnih lica i odgovornih lica u pravnom licu, 294 protiv preduzetnika, 69 protiv zaposlenih i 49 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka protiv lica za bezbednost i zdravlje na radu). Tokom navedenog perioda, povodom prijavljenih povreda na radu (smrtnih, teških, kolektivnih i lakih) izvršeno je 1.243 inspeksijskih nadzora. Najveći broj teških povreda na radu koje su prijavljene inspekciji rada dogodio se u delatnosti industrije i to u delatnosti proizvodnje metala, metalnih proizvoda, mašina, saobraćajnih sredstava i električnih uređaja, proizvodnji prehrambenih proizvoda, pića i duvana, kao i u delatnosti građevinarstva, saobraćaja, skladištenja i veza, zdravstvu i socijalnom radu, trgovini na veliko i malo. Pri tome su inspektori rada u 2011. godini izvršili 7.041 **integrisani inspeksijski nadzor** (jedan inspektor rada

vrši nadzor po svim osnovnim pitanjima iz oblasti bezbednosti i zdravlja na radu i radnih odnosa prilikom jedne inspeksijske posete), pri čemu su zatekli na radu 169.488 lica, od kojih je 505 lica radilo „na crno“, a nakon inspeksijskog nadzora sa 323 lica je zasnovan radni odnos. Takođe, doneto je 1.039 rešenja o otklanjanju nedostataka iz oblasti radnih odnosa i 2.632 rešenja o otklanjanju nedostataka iz oblasti bezbednosti i zdravlja na radu, izrečeno je 67 zabrana rada, podneto je 195 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka iz oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu (110 zahteva zbog utvrđenih prekršaja iz oblasti bezbednosti i zdravlja na radu i 85 zahteva zbog utvrđenih prekršaja iz oblasti radnih odnosa).

III 2. Uloga prekršajnih sudova u zaštiti prava zaposlenih i utvrđivanju prekršajne odgovornosti poslodavaca

Prekršajni sudovi su počeli da rade kao novi organi koji postupaju u prekršajnom postupku od 1.1.2010. kada je počela i odložena primena Zakona o prekršajima¹⁹ koji uvodi kvalitativno nova rešenja u prekršajni postupak i kada počinje da deluje nova mreža sudova. Naime, do tog trenutka postupak su vodili organi za prekršaje (u prvom stepenu) i veća za prekršaje (u drugom stepenu) čiji status nije bio definisan jer se ovi sui generis organi nisu mogli smatrati niti organima uprave niti pravosudnim organima. Osnovna zamerka ovakvom rešenju, od strane teoretičara ali i nadležnih institucija Evropske unije, bila je neustavna praksa da prekršajnu sankciju – visoke novčane kazne i posebno kaznu zatvora koju bi mogao da izrekne samo sud u odgovarajućem postupku izriče jedan ovakav organ. Opcija je bila da se razjasni status ovih organa te da oni prerastu u specijalizovanu vrstu sudova za prekršaje koji mogu na zakonom propisan način izricati kaznu zatvora ili da se svrstaju u organe uprave a da posle sprovedenog postupka osnovna sankcija bude novčana kazna, a nikako kazna zatvora. Prihvaćena je prva solucija, kao dobro rešenje koje vodi nezavisnom statusu sudija za prekršaje koje je u prethodnom sistemu birala Vlada pa nije bila omogućena osnovna pretpostavka nezavisnosti sudija, a organ za prekršaje se manje smatrao telom koje procenjuje osnovanost odgovornosti okorivljenog, a više kao telo koje potvrđuje zahtev za pokretanje postupka. Nepriistrasnost sudija i nezavisnost sudske vlasti osnov su za uspostavljanje vladavine prava, te su ovim značajnim normativnim izmenama stvorene pretpostavke da se eliminišu mogući izvori negativnih uticaja izvršne vlasti. U oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu ovo se moglo reflektovati u povlašćenom tretmanu poslodavaca bliskih strukturama izvršne vlasti.

Sa aspekta zakona koji su predmet ove analize (ZOR i ZOBZR) treba istaći da je visina kazni za određene prekršaje propisane u ova dva zakona relativno visoka (od 800.000 do 1.000.000 RSD). To s jedne strane ukazuje na ozbiljnost sankcije, posebno imajući u vidu da kazna zatvora nije predviđena za prekršaje iz ovih oblasti, a sa druge pojačava važnost nezavisnog statusa s obzirom na činjenicu

¹⁹ Upravo zbog reforme sistema pravosudnih organa koja je uključila osnivanje prekršajnih sudova

da u strukturi privrede posluju poslodavci različite veličine, strukture i ekonomske snage te da postoji opasnost nepovoljnijeg tretmana „manjih“ i „nezaštićenih“ poslodavaca.

Pored navedenog, izricanje kazne zatvora i određivanje mere zadržavanja od organa kakvi su bili prethodni organi za prekršaje predstavljalo je povredu Evropske konvencije o ljudskim pravima, naročito člana 5. stav 1. tačka c i stav 4. kao i člana 6. Neophodnost harmonizacije prava sa pravom koje je u primeni u zemljama Evropske unije bio je dodatni jak uslov za ove značajne normativne izmene.

Drugi problem koji smo uočili tokom prethodnih terenskih istraživanja je neujednačena praksa rešavanja predmeta i neujednačeni kriterijumi kaznene politike zbog nepostojanja jedinstvenog drugostepenog organa što je za posledicu imalo nejednak status građana pred zakonom u zaštiti svojih prava. Do usvajanja novog Zakona o prekršajima postojalo je stanje u kojem osim povremenih savetovanja na kojima su se obrađivala stručna pitanja, nije bilo drugog rada koji bi imao za cilj ujednačavanje prakse na državnom nivou. Velike razlike u praksi organa za prekršaje u različitim delovima državne teritorije bile su vidljive sa aspekta izricanja opomene umesto propisane kazne, ali i odmeravanja visine kazne, pri čemu se npr. u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu dolazilo do apsurdne situacije da se za isti prekršaj izriču kazne u razlikama i do dve stotine eura.²⁰

Nakon navedenih normativnih promena Viši prekršajni sud, koga uvode Zakon o uređenju sudova²¹ i Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava²², nadležan je za ujednačavanje prakse i kaznene politike prekršajnih sudova, a početkom 2011. godine u ovom sudu obrazovano je Odeljenje sudske prakse u kojem svi predmeti Suda, nakon većanja i izrade drugostepenih odluka, prolaze proveru sudske prakse. Predmeti se čitaju, pri čemu se sporni izdvajaju i postaju predmet rasprave. Ako se većina članova Odeljenja saglasi, isti se vraćaju Sudećem veću na ponovno razmatranje. Osim ovog načina rad na ujednačavanju sudske prakse se ogleda i u obavezi sudija Višeg prekršajnog suda da po napred utvrđenom rasporedu obilaze prekršajne sudove i da kontrolišu blagovremenost preduzimanja procesnih radnji kako u fazi vođenja postupka do pravosnažnosti odluke, tako i u fazi izvršenja i da o nađenom izveste Predsednika Višeg prekršajnog suda radi eventualnog identifikovanja problema i preduzimanja zakonom propisanih mera radi prevazilaženja istog.²³ Jedan od zadataka ovog istraživanja je da pokaže koliko su osnivanje prekršajnih sudova i navedene nadležnosti Višeg suda, ali i unapređen prekršajni postupak uticali na suštinsko ujednačavanje prakse donošenja sudskih odluka i kaznene politike u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu.

²⁰ Rad na ujednačavanju sudske prakse prekršajnih sudova i Višeg prekršajnog suda, Zbornik radova Udruženja sudija prekršajnih sudova Srbije

²¹ Sl.glasnik RS 116/2008, 104/2009, 101/2010 i 101/2011

²² Sl.glasnik RS 116/2008

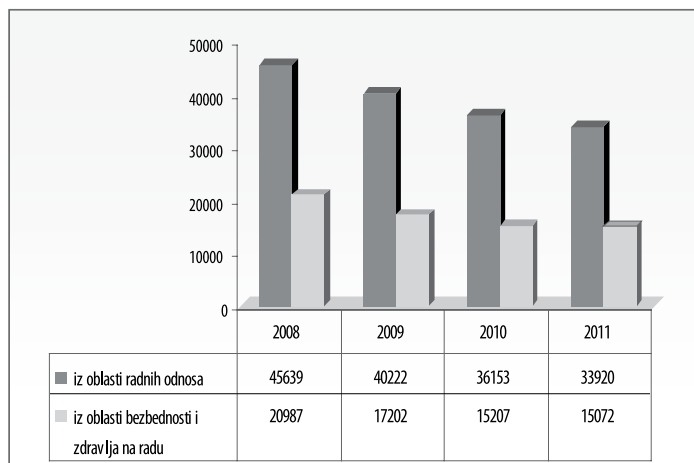
²³ Ibid.

IV – Rezultati ankete

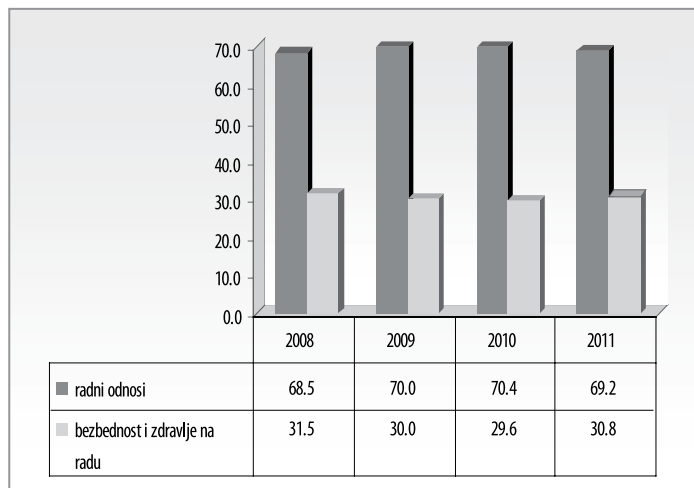
IV.1. Podaci iz Inspektorata za rad

Anketa u Inspektoratu za rad urađena je u aprilu i maju 2012. godine. Upitnik i obrađene tabele dati su u prilogu ovog Izveštaja (Prilog 1: Anketa u Inspektoratu za rad).

Broj izvršenih inspeksijskih nadzora u oblasti RO i BZR, u periodu 2008-2011. godina, prikazan je u Tabeli 1 u Prilogu 1. Ukupno je izvršeno 224.402 nadzora, od toga u oblasti RO 155.934 nadzora, a u oblasti BZR 68.468 nadzora. Odnos nadzora u oblasti RO i BZR je oko 70% prema 30% (Grafikon 1 – a i b).



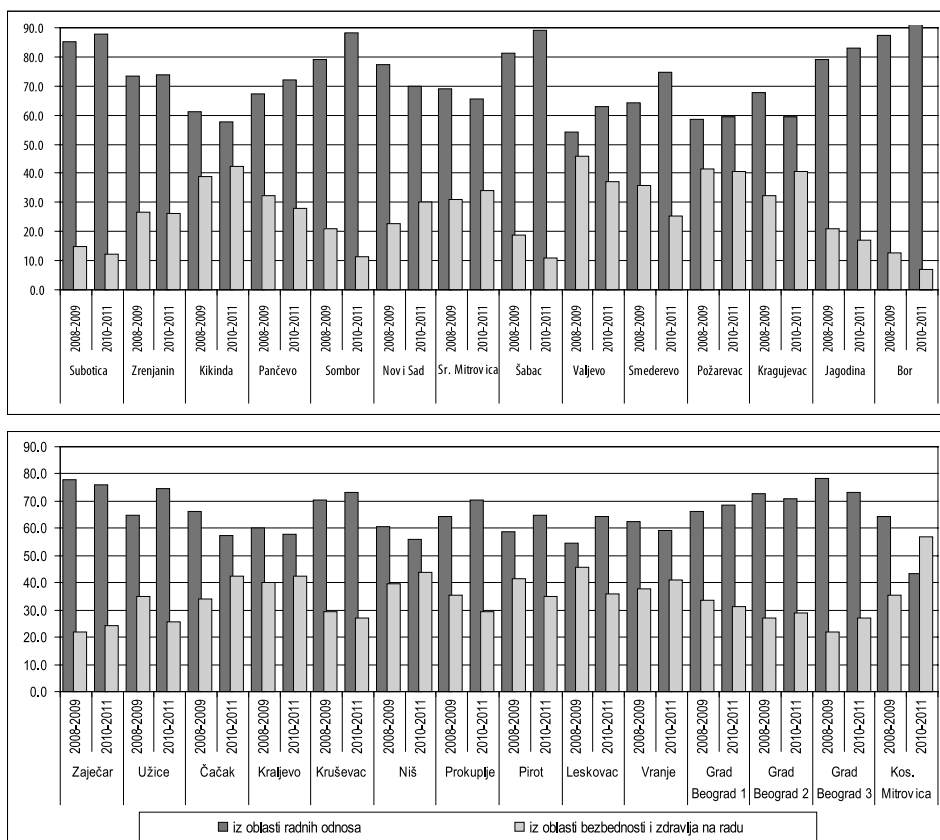
a) broj izvršenih inspeksijskih nadzora



b) struktura izvršenih inspeksijskih nadzora

Grafikon 1 – Inspeksijski nadzori u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu u Srbiji (period 2008-2011)

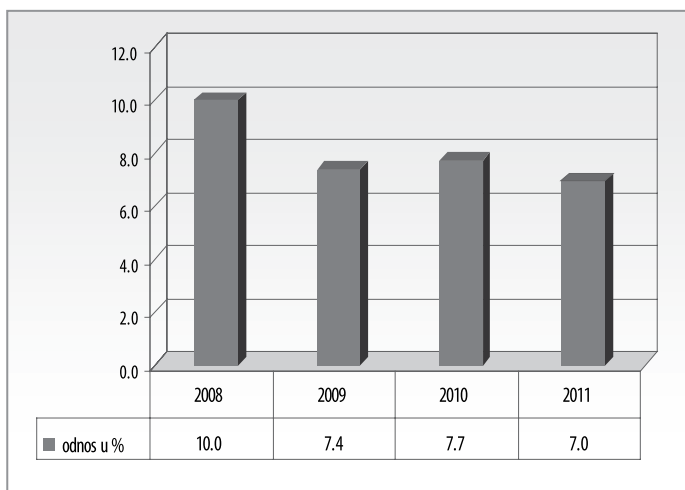
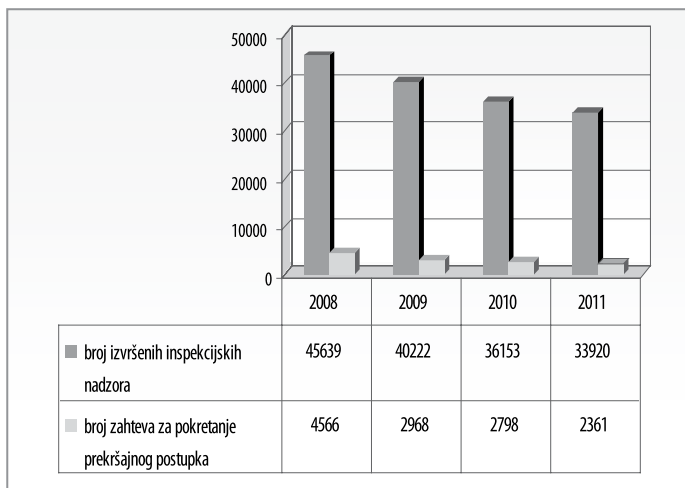
Postoje **razlike između inspekcija rada u pogledu odnosa nadzora u oblasti RO i BZR** (Grafikon 1c). Kod pojedinih inspekcija rada uočava se znatno veći procenat nadzora u oblasti radnih odnosa – u Subotici više od 85%, Boru gotovo 90%, Zaječaru blizu 80%, Jagodini oko 80%, na primer. I obrnuto, u pojedinim inspekcijama rada nadprosečno su zastupljeni nadzori u oblasti BZR – Valjevo (oko 40%), Požarevac (oko 40%), Pirot (blizu 40%), Leskovac (oko 40%), Kosovska Mitrovica (oko 55%).



Grafikon 1c – Struktura izvršenih inspeksijskih nadzora po regionima i periodima (2008-2009. i 2010-2011)

Broj zahteva za pokretanje prekršajnog postupka u oblasti RO i BZR prikazan je u Tabeli 2 u Prilogu 1. Ukupno je u posmatrane četiri godine podneto 18.348 zahteva, od toga u oblasti RO 12.693 (69.2%), a u oblasti BZR 5.655 (30.1%).

Upoređivanje broja izvršenih inspeksijskih nadzora i broja podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka ukazuje na stepen poštovanja propisa u oblasti RO i BZR, ali i na kriterijume koje primenjuju pojedinačne inspekcije rada u svojim okruzima. U grafikonima u nastavku prikazani su podaci o broju inspeksijskih nadzora i podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka odvojeno za oblast RO i oblast BZR (Tabela 3 i Tabela 4 u Prilogu 1).



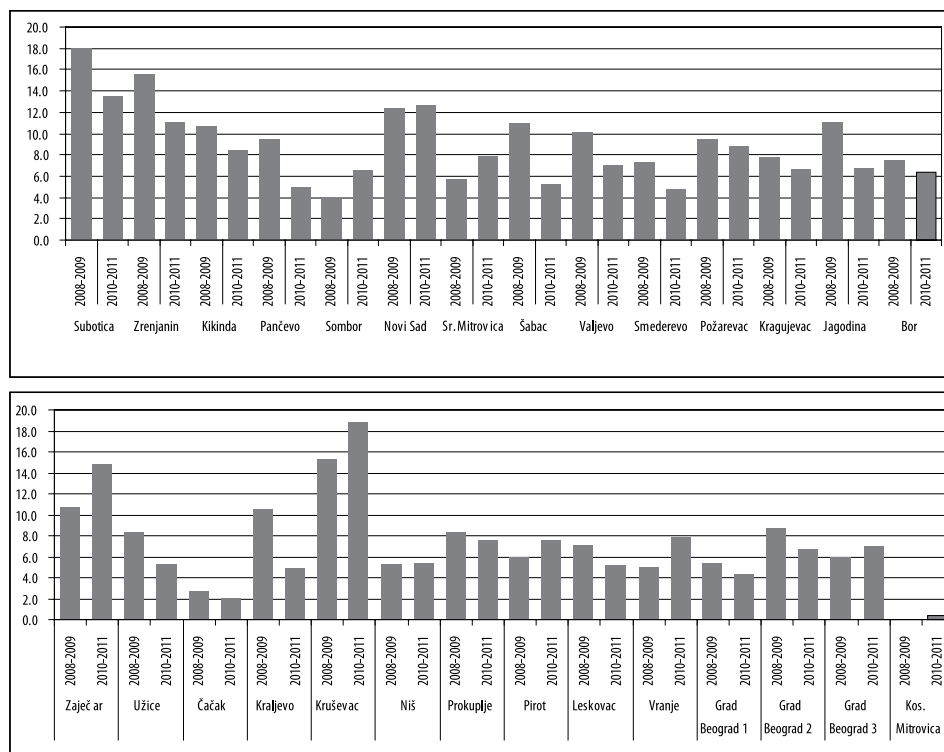
Grafikon 2 – Odnos izvršenih inspeksijskih nadzora u oblasti RO i broja podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka

Analiza **odnosa izvršenih inspeksijskih nadzora u oblasti RO i broja podnetih prijava po okruzima** pokazuje značajne razlike. U 2008. godini, svaki deseti inspeksijski nadzor rezultovao je podnošenjem zahteva za pokretanje prekršajnog postupka iz oblasti RO²⁴. U 2009, 2010, i 2011. godini, smanjen je prosečan broj podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka u odnosu na broj izvršenih

24 Najveći procenat podnetih zahteva u odnosu na broj izvršenih nadzora bio je u Severnobačkom okrugu – Subotica (17.4%) i Srednjobanatskom okrugu – Zrenjanin (17.9%). I u ostalim okruzima u Vojvodini broj podnetih zahteva nakon izvršenog inspeksijskog nadzora je iznad prosečne vrednosti: Severnobačanski – Kikinda (11.9%), Južnobačanski – Pančevo (11.8), Južnobački – Novi Sad (13.3%), izuzev u Sremskom – Sremska Mitrovica i Zapadnobačkom – Sombor (5%). U centralnoj Srbiji, u dva okruga broj podnetih zahteva je relativno visok – u Mačvanskom okrugu – Šabac (16.1%) i u Rasinskom okrugu – Kruševac (16.1%), a u još nekoliko okruga je nešto iznad proseka (Požarevac – 11.5%, Jagodina – 11.6%, Bor – 11%, Zaječar – 12.8%, Užice – 11.6%). Najmanju srazmeru podnetih zahteva u odnosu na broj izvršenih inspeksijskih nadzora u 2008. godini zabeležile su inspekcije rada u Čačku (2.7%) i Nišu (4.4%), dok u Kosovskoj Mitrovici od 107 izvršenih nadzora ni jedan nije rezultovao podnetim zahtevom za pokretanje prekršajnog postupka.

inspekcijskih nadzora na oko 7%. U ovom periodu su manje naglašene regionalne razlike. Tako, na primer, u svega dva okruga u Vojvodini su nadprosečne vrednosti podnetih zahteva u posmatrane tri godine, a u centralnoj Srbiji samo u Rasinskom okrugu i Zaječarskom okrugu (u 2010. i 2011. godini).

Kada, pak, sumiramo procenat podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka u odnosu na broj izvršenih inspekcijskih nazora za period 2008-2009. godina i 2010-2011. godina, potvrđuje se opservacija (a) o trendu smanjenja broja podnetih zahteva, (b) znatnim razlikama između okruga, i (c) znatnim varijacijama u samim okruzima. U nekoliko okruga broj podnetih zahteva je konstantno iznad proseka (Subotica, Zrenjanin, Novi Sad, Zaječar, Kruševac), dok je u nekoliko konstantno veoma nizak (Čačak, Kosovska Mitrovica i Beograd 1).

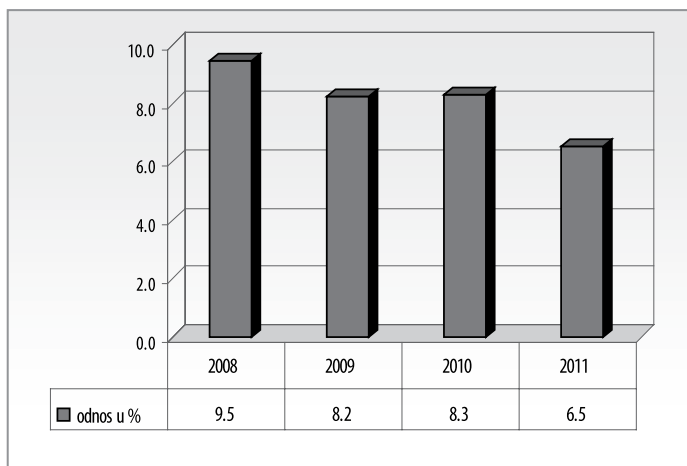
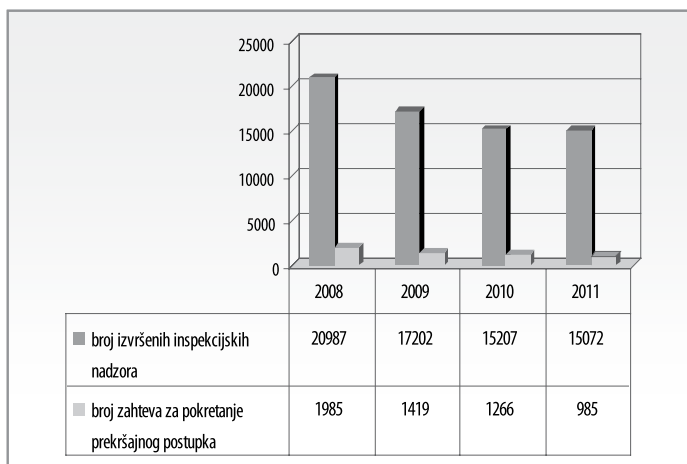


Grafikon 2 – Odnos izvršenih inspekcijskih nadzora u oblasti RO i broja podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka po regionima i periodima (2008-2009. i 2010-2011)

Posebno su zanimljive varijacije unutar samih okruga. Raspoloživi podaci nisu dovoljni za tumačenje ovakvih razlika i specifičnosti po okruzima. Mogu se postaviti nekoliko hipoteza, koje bi dodatnim pretragama mogle biti osporene ili potvrđene. Prva je da procenat podnetih zahteva pokazuje stepen poštovanja odnosno povreda prava iz RO na teritoriji nadležnosti IR. Ova hipoteza je u opreci

sa rezultatima terenskih istraživanja sprovedenih u prethodnih nekoliko godina u okviru projekata Centra za demokratiju, koja su ukazivala da se obim povreda prava iz RO i BZR povećava pomeranjem od severa ka jugu Srbije. Druga hipoteza može da ukaže na revnost IR i kriterijume koje primenjuje u proceni da li se povređuju prava iz RO. Iz ovoga bi sledilo da su IR koje podnose srazmerno veći broj zahteva za pokretanje prekršajnog postupka u odnosu na broj sprovedenih nadzora ujedno i inspekcije rada koje rigoroznije primenjuju zakonske propise u ovoj oblasti.

Podaci o podnetim zahtevima za pokretanje prekršajnog postupka **u oblasti BZR** su nešto drugačiji u poređenju sa podacima iz oblasti RO. Kako je već napomenuto, broj izvršenih nadzora u oblasti BZR je gotovo dvostruko manji od broja izvršenih nadzora u oblasti RO. Međutim, procenat podnetih zahteva nakon izvršenog nadzora je sličan za obe oblasti. Najviše je podnetih zahteva u 2008. godini, da bi nakon toga blago opadao u 2009. i 2010. godini, i bio najniži u 2011. godini.

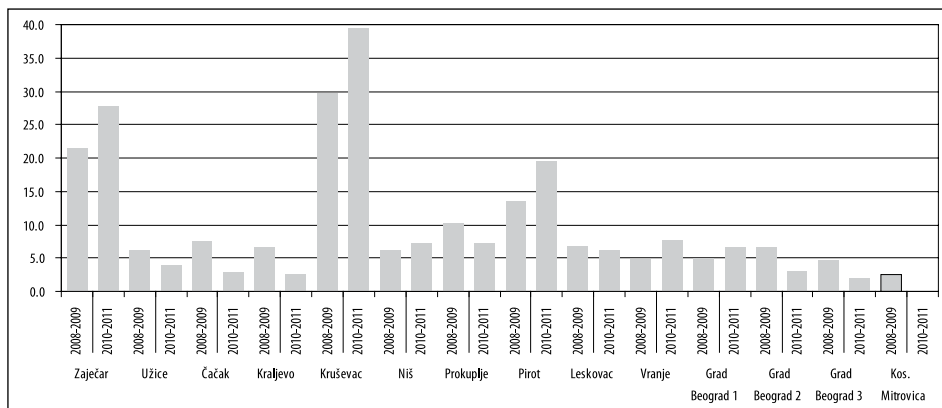
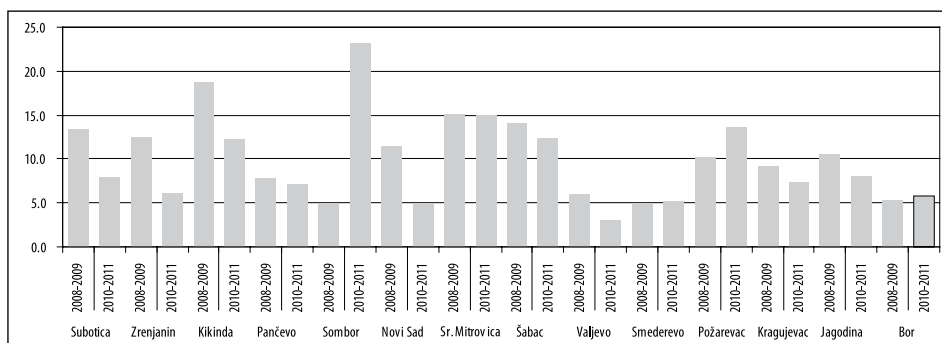


Grafikon 3 – Odnos izvršenih inspeksijskih nadzora u oblasti BZR i broja podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka

U nekoliko okruga procenat podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka je u sve četiri godine veoma visok²⁵.

Istovremeno, u nekoliko okruga je procenat podnetih zahteva u odnosu na broj izvršenih nadzora konstatno veoma nizak²⁶.

Uočavaju se u značajne varijacije unutar okruga u posmatranom četverogodišnjem periodu. Tako, na primer, u Zapadnobačkom-Sombor u 2008. godini od ukupno 356 nadzora podneto je svega 6 zahteva (1.7%) za pokretanje prekršajnog postupka, a 2011. godine je od ukupno 60 izvršenih nadzora podneto čak 18 (30%) zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Varijacije su znatne i u Zrenjaninu (14.7% u



Grafikon 3 c – Odnos izvršenih inspeksijskih nadzora u oblasti BZR i broja podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka po regionima i periodima (2008-2009. i 2010-2011)

25 Severnobanatski Kikinda - 2008. god. 19.7%, 2009. god. 17.7%, 2010. god. 14.1%, 2011. god. 10.6%; Sremski Sremska Mitrovica - 20.3%, 9.2%, 16.3%, 13.5%; Zaječarski okrug Zaječar - 19.0%, 26.2%, 26.3%, 29.3%; Rasinski okrug Kruševac - 29.5%, 30.0%, 41.8%, 37.2%; Pirotski okrug Pirot - 12.7%, 15.8%, 18.8%, 20.3%.

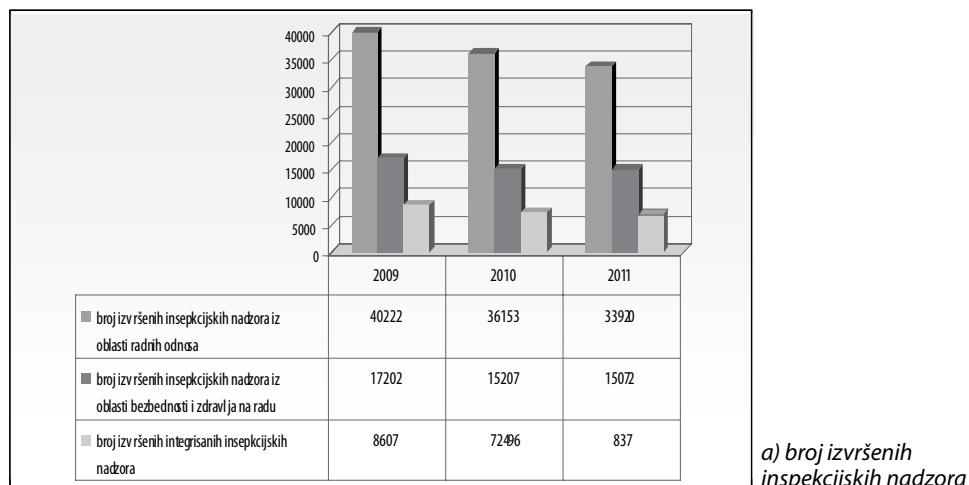
26 Kolubarski okrug Valjevo – 2008. god. 8.3%, 2009. god. 3.3% 2010. god. 3.3%, 2011. god. 2.2%; Podunavski okrug Smederevo – 5.6%, 4.1%, 5.7%, 4.7%; Borski okrug Bor – 5.7%, 5.0%, 5.3%, 6.1%; Raški okrug Kraljevo – 6.3%, 6.7% 3.2%, 1.7%; Grad Beograd 2 – 9.6%, 4.1%, 3.4%, 2.9%; Grad Beograd 3 – 7.2%, 3.1%, 2.0%, 2.0%; Kosovska Mitrovica (u zagradi je broj izvršenih nadzora) – 0% (85), 5.1%, 0% (141), 0% (156).

2008. i 3.7% u 2011) i Novom Sadu (14.7% u 2008., 5.2% u 2010., 4.6% u 2011).

U Tabeli 5 u Prilogu 1 dati su uporedni podaci o **odnosu broja inspeksijskih nadzora u oblasti RO, BZR i integrisanih inspeksijskih nadzora**, za period 2009-2011. godina.

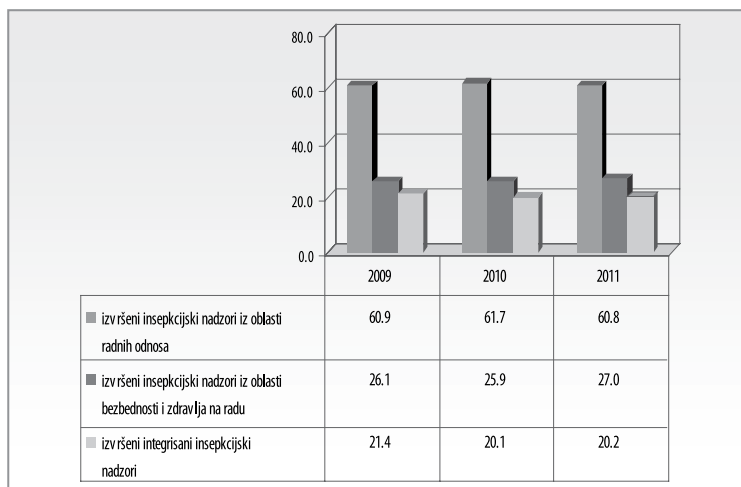
Tokom 2009. godine Inspektorat za rad je završio obuku svih inspektora rada za integrisan inspeksijski nadzor, koji podrazumeva istovremenu kontrolu u obe oblasti koje su u nadležnosti inspekcije rada, od strane jednog inspektora i u jednom inspeksijskom nadzoru, do određenog nivoa stručnosti. Inspektori rada su u ovoj godini započeli sa vršenjem integrisanih inspeksijskih nadzora kojima su obuhvaćena osnovna prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih i poslodavaca u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu²⁷.

U tri posmatrane godine, odnos između ove tri kategorije nadzora je relativno stabilan. Udeo nadzora u oblasti radnih odnosa je oko 61%, u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu između 26% i 27%, dok je integrisanih nadzora između 12.2% i 13%. I u ovom odnosu postoje značajne razlike između okruga²⁸. Upadljivo nisko učešće integrisanih nadzora je samo u okrugu/centru Grad Beograd 1, u kome je u 2009. godini zabeleženo 14.9% integrisanih inspeksijskih nadzora, ali je u potonje dve godine ovaj udeo opao na 1.9% i 2.7%. To je ujedno i najveća varijacija unutar istog okruga u posmatrane tri godine.



²⁷ Pregled iz Izveštaja o radu Inspektorata za rad za 2009. godinu, dostupan na internet sajtu ujedinjenih granskih sindikata na adresi: www.nezavisnost.org

²⁸ Severnobački Subotica – 2009.god. 18.7%, 2010. god. 19.5%, 2011.god. 13.6%; Severnobački Kikinda – 17.1%, 16.6%, 16.9%; Južnobański Pančevo – 17.7%, 19.2%, 23%; Zječarski okrug Zaječar – 16.9%, 13.4%, 12.2%; Raški okrug Kraljevo – 17.6%, 17.3%, 15.9%; Rasinski okrug Krusevac – 15.7%, 12.8%, 14.2%; Nišavski okrug Niš – 15.1%, 15.0%, 16.3%; Toplički okrug Prokuplje – 20.0%, 11.7%, 13.4%; Pirotski okrug Pirov – 23.2%, 18.7%, 14.2%; Pčinjski okrug Vranje – 16.8%, 20.4%, 20.3%.



b) struktura izvršenih inspekcijnskih nadzora

Grafikon 4 – Inspekcijnski nadzori u oblasti radnih odnosa, bezbednosti i zdravlja na radu i integrisani inspekcijnski nadzori u Srbiji, po godinama

Informisanost Inspektorata za rad o toku i ishodu pokrenutih postupaka pred prekršajnim sudovima

Razmena informacija i statistika, komuniciranje i postojanje svesti o zajedničkoj poziciji zaštitnika prava radnika ključne su za odnos prekršajnih sudova i Inspektorata za rad kada se govori o utvrđivanju odgovornosti nesavesnih poslodavaca. Jedna od polaznih pretpostavki i jedan od motiva za sprovođenje dela istraživanja je nizak nivo informisanosti Inspektorata za rad o toku i ishodu prekršajnih postupaka koje pokreću inspektori zaduženi za nadzor nad primenom Zakona o radu i Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu. Naime, podaci koje je FCD dobio od Inspektorata za rad za 2007. godinu za potrebe jednog od ranijih projekata, pokazuju da ova institucija ne poseduje informacije o 70% prekršajnih prijava podnetih pred prekršajnim sudovima. Informacije o statusu preostalih 30% prijava dobijene su uglavnom zahvaljujući ličnom interesovanju pojedinih inspektora rada.

Prikupljanjem podataka iz Inspektorata za rad uvidom u specifičnu evidenciju koja se vodi u ovom organu, kao i iz intervjuva za zaposlenima utvrđeni su određeni propusti i loša praksa koji utiču na, prema mišljenju autora, nivo efektivnosti postupka. Takođe uočeni propusti utiču i na efektivnost postupanja inspekcija rada s obzirom da statistike mogu poslužiti kao dobar pokazatelj rada u određenom vremenskom periodu i polazna osnova za planiranje politika unapređenja rada. Ovakve statistike mogu ukazivati i na eventualnu lošu praksu postupajućih sudija što Inspektoratu kao instituciji, uz uvažavanje nezavisnosti sudija i samostalnosti sudske vlasti, omogućava da ukaže na određene propuste i loše

prakse čije je rešavanje u interesu pre svega oštećenih. U intervjuima je potvrđeno nepostojanje stalne razmene podataka o ishodima svih postupaka pokrenutih od strane inspekcija rada i zavisnost celokupnosti evidencije od lične ažurnosti i interesovanja postupajućih inspektora.

Prema podacima dobijenim od predstavnika Inspektorata za rad konstatovano je nepostojanje bilo kakve evidencije ovog organa o ishodu prekršajnih postupaka koje pokreću inspektori za rad pre 2009. godine, tako da se podudarnost podataka koje poseduju prekršajni sudovi sa onima iz evidencija koje se vode u inspekcijama rada nije mogla utvrditi za 2008. godinu kao početnu u uzorku istraživanja. Za 2009, 2010. i 2011. godinu postoje evidencije koje su sukcesivno menjale svoj sadržaj (tabele 1, 2 i 3 u prilogu 3). Tako su za 2009. godinu vođene objedinjene evidencije za oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu, dok su u narednoj, 2010. godini ovi podaci posebno evidentirani. Sa novim zakonima i novim oblastima kojima je proširena nadzorna nadležnost inspekcija rada za 2011. godinu su vođene evidencije za postupanje i po Zakonu o sprečavanju zlostavljanja na radu, Zakonu o zaštiti stanovništva od izloženosti duvanskom dimu, te o ostalim propisima koje inspekcije primenjuju u svom radu (tabela 3. – kolona ostali propisi). Sadržinski jedina razlika u sistematizaciji podataka u posmatranom periodu je to što zastarelost počinje da se evidentira kao posebna stavka. Zastarelost se u tabelama dobijenim iz Inspektorata, po svemu sudeći, odnosi na zastarelost prekršajnog gonjenja koja nastupa u toku postupka pred prekršajnim sudom (zastarelost vođenja prekršajnog postupka), dok se zastarelost pokretanja prekršajnog postupka, kao procesni nedostatak u najranijoj fazi postupanja suda po zahtevu, ne evidentira izdvojeno od ostalih razloga za donošenje rešenja o odbacivanju zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Čini se da bi tek izdvojeno evidentiranje zastarelosti za pokretanje postupka moglo da u celini objasni fenomen zastarevanja, koji za nesavesnog poslodavca ima isti efekat kao i oslobađajuća presuda. Ovo posebno ako se ima u vidu da se sa više osnova može ocenjivati ažurnost i profesionalnost postupanja samih inspektora u najranijoj fazi, odnosno od momenta počinjenog prekršaja. Upravo je blagovremeno otkrivanje prekršaja i obraćanje sudu od strane inspektora merilo efikasnosti njihovog postupanja.

Opšti utisak je da bi evidencije koje bi bile postavljene preciznije i koje bi jasnije razgraničile sve raspoložive sudske odluke u toku postupka bile bolji osnov za utvrđivanje efektivnosti postupanja kako sudija za prekršaje, tako i inspektora.²⁹

Međutim, znatno veći problem čini se da predstavlja disparitet u podacima kojima

29 Npr. broj osuđujućih presuda koji bi mogao biti dobar osnov za analizu efikasnosti nije do sada bio poseban predmet interesovanja Inspektorata za rad, dok je iz opisnih naziva mogućih ishoda postupka teško razgraničiti na koju odluku suda se evidencija odnosi („Obustava postupka“ koja se odnosi na ishod donošenja rešenja o obustavljanju postupka od strane postupajućeg sudije može podrazumevati npr. nastupanje zastarelosti za vođenje prekršajnog postupka kao razlog za ovakvu odluku, ali i meritornu odluku, u sistemu starog Zakona o prekršajima, u situaciji u kojoj nije utvrđena odgovornost poslodavca).

raspolažu prekršajni sudovi u odnosu na podatke iz evidencija Inspektorata za rad. Velike razlike se mogu uočiti upoređivanjem tabela 2 (Ishod postupka iz radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu – kako su završeni predmeti) i 11 (Kazne izrečene u odlukama donetim u postupcima iz oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu – ukupno novčane i opomene, Prilog 2) sastavljenih na osnovu podataka dobijenih iz prekršajnih sudova sa tabelama Inspektorata za rad (broj opomena, broj izrečenih novčanih kazni, broj odbačenih zahteva za pokretanje postupka i sl, Prilog 3).

Složenije evidencije koje mogu biti osnov za razvijanje strategija unapređenja efektivnosti rada, redovna razmena informacija sa prekršajnim sudovima i razvijanje efikasnijeg sistema za praćenje ishoda iniciranih prekršajnih postupaka preduslovi su za kvalitetniji doprinos Inspektorata za rad vođenju prekršajnih postupaka protiv nesavesnih poslodavaca.

Dalje, osim u prilično malom broju slučajeva kada je inicijator prekršajnog postupka oštećeni zaposleni, inspektori rada su ti koji podnose zahteve za pokretanje prekršajnog postupka u oblasti radnih odnosa i bezbednosti na radu i učestvuju u ime inspekcija rada kao stranka u postupku. Smatramo da je od velikog značaja za efektivnost postupka odnos inspektora prema sudskom postupku kao prostoru u kojem se ostvaruje svrha preventivne uloge ovog specijalizovanog organa u suzbijanju loše prakse poslodavaca koji povređuju prava zaposlenih.

Odredbe Zakona o prekršajima koji je počeo da se primenjuje početkom 2010. godine predviđaju obavezu održavanja usmenog pretresa, čime je ovaj postupak približen krivičnom. Težnju ovakvih izmena, koje prate moderna uporednopravna rešenja, je da se pravilnijim i detaljnim rasvetljavanjem svih okolnosti slučaja od značaja za utvrđivanje navedene odgovornosti poslodavaca za povrede prava zaposlenih utiče na pospešivanje efektivnosti postupaka i ostvarivanje svrhe postupka nadzora koji dobija sudski epilog. Osuda poslodavaca čija se odgovornost za povrede radnih prava utvrđuje ovim dobija jači legitimitet čime se bolje postiže prevencija loše prakse na štetu osnovnih prava radnika. Utvrđivanjem činjenica na usmenom pretresu, na kojem poslodavac ima priliku da argumentovano iznese odbranu, a postupajući inspektor rada bliže uputi na navode iz prekršajnog zahteva, te svoje izlaganje upotpuni specifičnostima iz sprovedenog nadzora stvara se potpunija slika o konkretnoj situaciji u kojoj je uočena i konstatovana povreda prava radnika (ovo posebno i kada sam/a oštećeni/a doprinese raspravi svoji iskazom). Stoga je aktivan odnos inspektora u postupku ako ne ključan, ono vrlo važan za uspeh sudskog postupka. Ovo je posebno značajno kada prekršajni zahtevi nisu na adekvatan način formulisani ili oskudevaju u činjenicama bitnim za rasvetljavanje svih okolnosti slučaja, o čemu će biti više reči u tekstu u analizi negativnih uticaja na adekvatnu zaštitu prava zaposlenih u prekršajnom sudskom postupku.

Iz intervjua sa predstavnicima Inspektorata za rad došli smo do nimalo

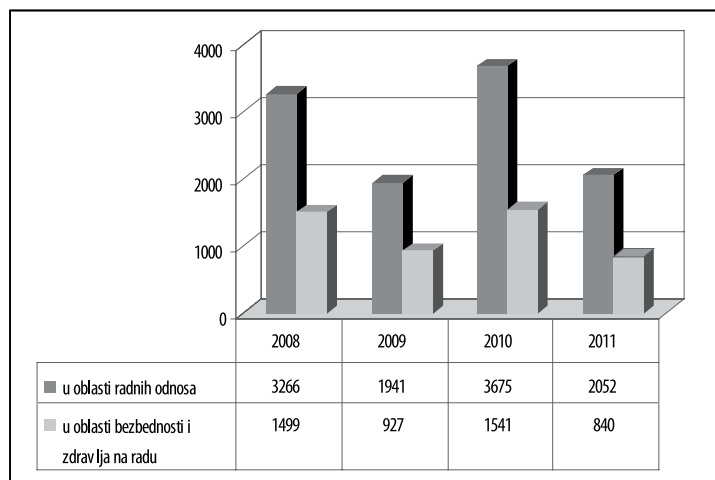
ohrabrujućih informacija upravo u vezi sa odnosom podnosioca zahteva prema postupku koje ukazuju ne samo na određene probleme "tehničke" prirode (problemi sa organizacijom, kapacitetima) već i na potencijalno nerazumevanje suštine "novog" prekršajnog postupka od strane bitnog aktera u postupku koji je svakako inspekcija rada kao legitimni i primarni inicijator. Naime, iako je činjenica izostajanja inspektora iz sprovođenja redovnih nadzornih aktivnosti zbog obaveze prisustva na javnoj raspravi pred sudijom za prekršaje definisana kao problem sa kapacitetima i organizacijom rada inspekcija, čini se iz iskaza sagovornika da se prisustvo i učešće inspektora na pretresima ne vidi kao suštinski doprinos rasvetljavanju činjenica radi zaštite prava zaposlenih u pravičnom postupku, već kao obaveza prema sudu i nešto što inspektore ometa u obavljanju primarne delatnosti sprovođenja nadzora. Ovo je, čini se, posledica "navike" na stari sistem utvrđivanja prekršajne odgovornosti u kojem su organi za prekršaje, kao sui generis organi sa obeležjima sudskih i upravnih organa više predstavljali "produženu ruku" inspekcija čija je uloga bila da utvrdi adekvatnu kaznu nego nepristrasan organ koji utvrđuje istinu i ceni okolnosti svakog konkretnog slučaja.

Obuke inspektora za rad o dometima prekršajnog postupka čine se kao korak ne manje važan od povećanja kapaciteta i bolje organizacije rada Inspektorata za rad kao specijalizovanog organa sa važnom ulogom u zaštiti prava zaposlenih. Podsticanje unapređenja dijaloga aktera prekršajnog postupka takođe je jedan od predloga za unapređenje statusa i zaštite prava radnika.

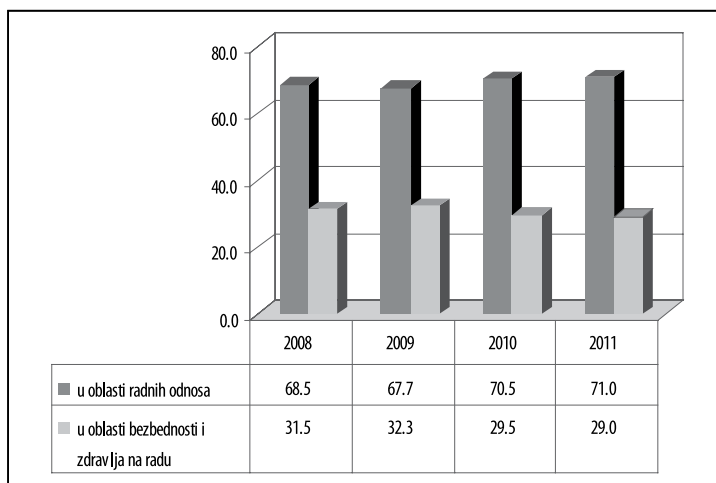
IV.2. Podaci iz prekršajnih sudova

IV.2.1. Podneti zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka

Inspekcija rada je u periodu 2008-2011 godina podnela prekršajnim sudovima ukupno 15.741 zahtev za pokretanje prekršajnog postupka u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu. Broj podnetih zahteva je nešto viši u



a) broj izvršenih inspeksijskih nadzora



b) struktura pokrenutih prekršajnih postupka

Grafikon 5 – Pokrenuti prekršajni postupci u oblasti RO i BZR u Srbiji, po godinama

periodu 2010-2011. godina (8.108) u odnosu na period 2008-2009.godina (7.633), odnosno za oko 3% više (Grafikon 5, Tabela 1 u Prilogu 2)

Postoje značajna odstupanja od ovih prosečnih vrednosti koje su pojedina odeljenja IR podnosila PS, kako u broju podnetih zahteva tako i u njihovoj razdeobi na oblast radnih odnosa i oblast bezbednosti i zdravlja na radu.

Prosečan broj podnetih zahteva, ukupno za obe oblasti, je oko 350 po sudu³⁰, sa velikim razlikama između jedinica/odeljenja/odseka. Moguće objašnjenje ovakve prakse su razlike u obučenosti i stručnosti kadrova u organizacionim jedinicama – postoje jedinice koje su tradicionalno vrlo efikasne sa kvalitetno ispunjenim i argumentovanim i adekvatno obrazloženim zahtevima za pokretanje postupka što umnogome olakšava vođenje postupka prekršajnim sudijama. S druge strane u pojedinim organizacionim jedinicama evidentni su problemi sa kadrovima, njihovom niskom osposobljenošću za rad na inspeksijskim poslovima. Takođe je uočeno da prilikom obilaska terena postoji znatno veća usredsređenost inspektora na naselje u kojem se nalazi sedište organizacione jedinice Inspektorata, odnosno da je znatno slabiji disperzitet rada u naseljima van sedišta organizacionih jedinica. Primetnu ulogu ima i slabija tehnička opremljenost jednog broja inspekcija rada, što znatno smanjuje njihovu prostornu mobilnost. Zbog pomenutih tehničkih nedostataka (kola, gorivo i slično) nadzori se vrše povremeno i kampanjski. Postoji i problem povezanosti inspektora sa poslodavcima raznim prijateljskim, rođaćkim, komšijskim i drugim vezama, što je prisutnije u manjim naseljima.

30 Najmanje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka podnosile su IR u: Lazarevcu (u periodu 2008-2011 ukupno 26, od toga 16 u oblasti RO i 10 u oblasti BZR), Kosovskoj Mitrovici (4 – 1 – 3), Gornjem Milanovcu (28 – 4 – 24), Sjenici (35 – 30 – 5), Preševu (39 – 36 – 3), Vršcu (61 – 53 – 8), Paraćinu (84 – 47 – 37), Obrenovcu (68 – 38 – 30), Negotinu (56 - 51 – 5), Mladenovcu (73 - 63 – 10), odnosno ukupno manje od jedne stotine podnetih zahteva tokom četverogodišnjeg perioda. Najviše podnetih zahteva evidentirano je u prekršajnim sudovima u: Beogradu (2469 – 1683 – 786), Novom Sadu (1126 – 874 – 252), Kruševcu (991 – 641 – 350), Šapcu (819 – 692 – 127), Nišu (738 – 371 – 367), Zrenjaninu (645 – 527 – 118), Kragujevcu (616 – 240 – 156), Požarevcu (580 – 353 – 227), Kraljevu (535 – 395 – 140), Subotici (528 – 480 – 48) i Prokuplju (500 – 310 – 190).

Posmatrano prema oblasti za koju je podnet zahtev, vidimo da se **dvostruko više zahteva za pokretanje prekršajnog postupka odnosi na kršenje propisa u oblasti radnih odnosa** (oko 70%), **u poređenju sa zahtevima koji se odnose na oblast bezbednosti i zdravlja na radu** (oko 30%). U periodu 2010-2011 nešto je veći broj podnetih zahteva u oblasti radnih odnosa (70.6%) u odnosu na prethodni period (68,2%), odnosno za odgovarajući procenat je smanjen broj podnetih zahteva u oblasti bezbednosti i zdravlja na radu (29.4% prema 31.8%).

Struktura podnetih zahteva odražava strukturu izvršenih nadzora. Prema podacima Inspektorata za rad, u periodu 2008-2011. godina izvršeno je ukupno 224.402 nadzora u oblasti RO i BZR, od toga u oblasti RO 155.934 nadzora, a u oblasti BZR 68.468 nadzora. Odnos nadzora u oblasti RO i BZR je oko 70% prema 30%. Ovakva proporcija se uočava i u strukturi podnetih zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka (videti: Tabela 2 u Prilogu 1).

Postoje znatna odstupanja u strukturi podnetih zahteva od prosečnih vrednosti, kada posmatramo sudove pojedinačno. Kod pojedinih sudova učešće podnetih zahteva u oblasti BZR u nekim od posmatranih godina bilo je manje od 10 procenata od ukupnog broja zahteva koje je podnela nadležna Inspekcija rada³¹.

Uočavaju se velike **varijacije/oscilacije u strukturi podnetih zahteva** kod istog suda u posmatrane četiri godine, odnosno u periodima 2008-2009 i 2010-2011. godina. I kod navedenih i kod nekih drugih sudova postoje znatne razlike u broju podnetih zahteva za istu oblast u dva posmatrana perioda. Pomenućemo prekršajni sud u Vršcu u kome se u periodu 2008-2009. godina, od ukupnog broja podnetih zahteva 8.1% odnosi na oblast BZR, a u narednom periodu čak 20,8%³².

U nekoliko sudova je znatno **veći procenat zahteva za pokretanje prekršajnog postupka podnetih u oblasti BZR nego u oblasti RO**³³.

Najzad, pomenuto je da je zbirno, kod svih sudova, tokom posmatrane četiri godine povećano učešće podnetih zahteva u oblasti RO u odnosu na oblast BZR (sa 68.2% na 70.6%). Međutim i u ovom pogledu postoje znatne razlike između vrste prijave koje su prekršajni sudovi dobijali od inspekcija rada. Tako je u periodu 2010-2011 znatnije povećan udeo podnetih zahteva u oblasti RO odnosno odgovarajuće smanjen udeo zahteva koji su se odnosili na oblast BZR kod jednog broja prekršajnih sudova³⁴. Istovremeno, u ovim sudovima je značajno smanjen procenat podnetih zahteva koji se odnose na prekršaje u oblasti BZR.

31 Tako, na primer, od ukupnog broja zahteva koji su prosleđeni prekršajnom sudu u Subotici, tek 12,3% (period 2008-2009. godina) odnosno 7,6% (period 2010-2011. godina) odnosili su se na oblast BZR, u Preševu 0% odnosno 14,3%, u Negotinu 4,5% odnosno 25%, u Mladenovcu 22,5% odnosno 5,3%.

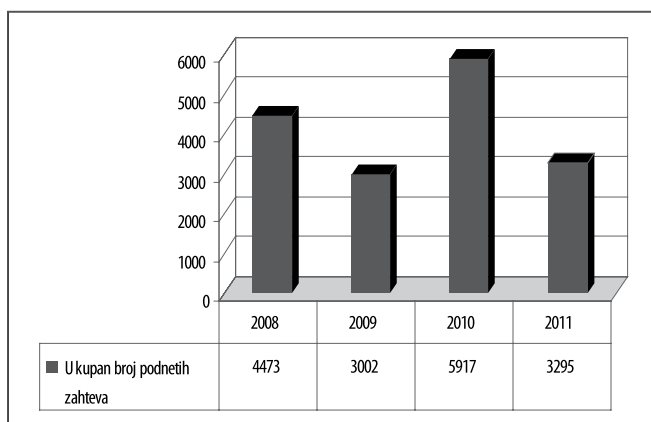
32 Velike razlike uočavaju se i u podnetim zahtevima prekršajnim sudovima u: Vranju (54,5% i 36,0%), Valjevu (33,7% i 12,9%), Trsteniku (56,8% i 30,3%), Sjenici (26,3% i 0,0%), Preševu (0,0% i 14,3%), Požezi (28,8% i 47,1%), Paraćinu (50,9% i 29,6%), Obrenovcu (62,5% i 17,9%), Novom Pazaru (28,1% i 45,3%), Nišu (63,7% i 38,5%), Lazarevcu (27,3% i 46,7%), Bečeju (25,0% i 11,8%).

33 U odnosu na ukupan broj podnetih zahteva, procenat zahteva koji se odnosio na oblast BZR u prekršajnom sudu u Vranju iznosio je 54,5% (period 2008-2009), Trsteniku 56,8% (period 2008-2009), Sremskoj Mitrovici 66,2% (period 2008-2009) i 51,8% (period 2010-2011), Senti (47,9% (period 2008-2009), Rumi 64,3% (period 2008-2009) i 53,8% (period 2010-2011), Lazarevcu 46,7% (period 2010-2011), Kikindi 63,3% (period 2008-2009) i 45,6% (period 2010-2011), Gornjem Milanovcu 84,2% i 88,9%.

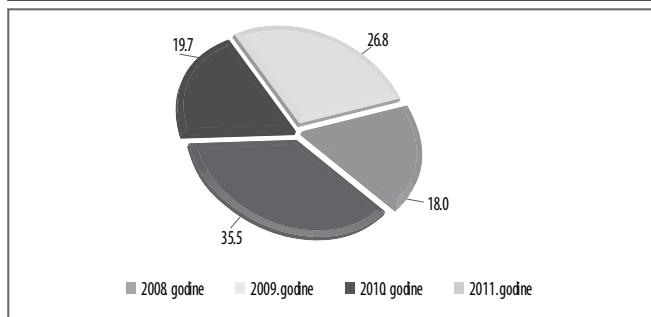
34 U Vranju sa 45,5% na 64%, Valjevu sa 66,3% na 87,1%, Trsteniku sa 43,2% na 69,7%, Sjenici sa 73,7% na 100,0%, Prijepolju sa 73,8% na 85,7%, Paraćinu sa 49,1% na 70,4%, Obrenovcu sa 37,5% na 82,1%, Nišu sa 36,3% na 61,5%, Mladenovcu sa 77,1% na 94,7%, Kikindi sa 36,7% na 54,4%.

IV 2.2. Ishod podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka

Na Grafikonu 6 prikazani su podaci o "sudbini" odnosno ishodu podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka u periodu 2008-2011. godina. Broj ishoda (16687) je nešto veći od broja podnetih zahteva u posmatranom periodu (15.741), jer su uključeni i ishodi zahteva za pokretanje prekršajnog postupka koji su podneti pre 2008. godine. Naime, nije bilo moguće razdvojiti podatke o zahtevima koji su podneti pre posmatranog perioda i otuda se pojavljuje razlika u broju zahteva za pokretanje prekršajnog postupka u oblasti RO i BZR u ovoj tabeli i Tabeli I (Prilog 4). Analiza podataka ukazuje na relativno velike razlike u ukupnom broju podnetih zahteva po godinama (*Grafikon 6*). Najviše zahteva podneto je 2010 godine (35.5% od ukupnog broja u te četiri godine), nešto više od četvrtine (26.8%) se odnosi na 2008. godinu, a manje od petine na 2009. (18%) i 2011. godinu (19.7%).



a) broj podnetih zahteva – ukupno

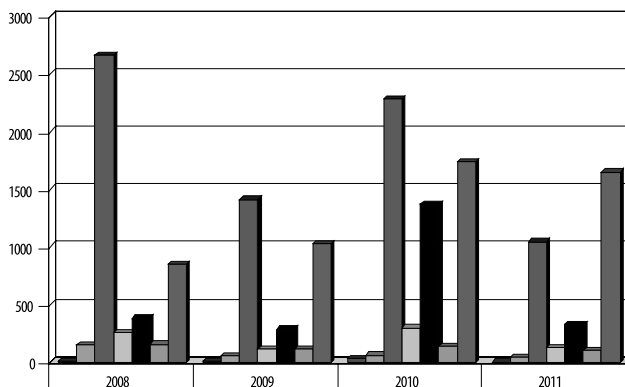


b) učešće po godinama

Grafikon 6 – Ukupni pokrenuti prekršajni postupci u oblasti RO i BZR u Srbiji, po godinama

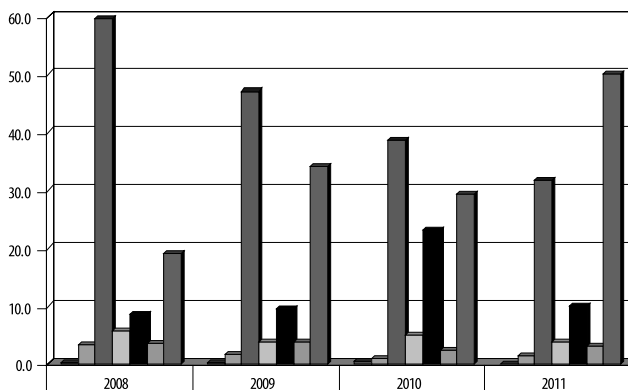
Izazivaju pažnju i promene u učešću pojedinih ishoda u ukupnom broju podnetih zahteva (*Grafikon 7*). Najviše učešće donetih osuđujućih presuda ili rešenja da je okrivljeni odgovoran je zabeleženo 2008. godine (59.5% u ukupnom broju podnetih zahteva), a najniže 2011. godine (31.7%). Zastupljenost ishoda u kome je obustavljen postupak iz razloga zastarelosti je između 8.5% i 9.9% izuzev u 2010. godini kada dostiže 23.2%.

a) *ishod podnetih zahteva*



■ Odbačeni iz razloga zastarelosti za pokretanje postupka	9	6	30	2
■ Odbačeni iz drugih razloga	152	52	60	43
■ Doneta osuđujuća presuda ili rešenje da je okrivljeni odgovoran	2662	1412	2285	1043
■ Doneta oslobađajuća presuda ili rešenje o obustavljanju postupka zbog neutvrđene odgovornosti okrivljenog	260	111	298	127
■ Obustav ljen postupak zbog nastupanja zastarelosti	381	285	1370	327
■ Obustav ljen postupak iz drugih razloga	157	112	136	105
■ Broj predmeta u kojima nije doneta prvostepena odluka	852	1024	1738	1648

b) *struktura podnetih zahteva*



■ Odbačeni iz razloga zastarelosti za pokretanje postupka	0.2	0.2	0.5	0.1
■ Odbačeni iz drugih razloga	3.4	1.7	1.0	1.3
■ Doneta osuđujuća presuda ili rešenje da je okrivljeni odgovoran	59.5	47.0	38.6	31.7
■ Doneta oslobađajuća presuda ili rešenje o obustavljanju postupka zbog neutvrđene odgovornosti okrivljenog	5.8	3.7	5.0	3.9
■ Obustav ljen postupak zbog nastupanja zastarelosti	8.5	9.5	23.2	9.9
■ Obustav ljen postupak iz drugih razloga	3.5	3.7	2.3	3.2
■ Broj predmeta u kojima nije doneta prvostepena odluka	19.0	34.1	29.4	50.0

Grafikon 7 – Ishod podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka u Srbiji (periodu 2008-2011. godina)

IV.2.3. Ishod prekršajnih postupaka nakon donošenja rešenja (zaključka³⁵) o pokretanju postupka

U Tabeli 7 (Prilog 4) dati su podaci o ishodu prekršajnih postupaka zbog povreda prava iz RO i BZR u slučajevima kada se ušlo u raspravljanje suštine pravne stvari, odnosno kada nisu konstatovani procesni nedostaci koji se tiču samog inicijalnog akta kao prepreke za pokretanje postupka. Ishodi su svrstani u **četiri grupe/kategorije** prema vrsti meritorne odluke (kojom se rešava o krivici/odgovornosti okrivljenog tj. o osnovanosti zahteva), odnosno procesne odluke zbog nedostataka utvrđenih u toku prekršajnog postupka pred sudom: (1) Osuđujuća presuda - kada je doneta osuđujuća presuda (prema važećem Zakonu o prekršajima) ili rešenje o prekršaju kojim se okrivljeni oglašava odgovornim (prema starom Zakonu o prekršajima), (2) Oslobođajuća presuda pod kojom podrazumevamo oslobođajuću presudu ili rešenje o obustavljanju postupka s razloga što nije utvrđena odgovornost okrivljenog, (3) Zastarelost postupka na osnovu rešenja o obustavljanju postupka zbog nastupanja zastarelosti za vođenje prekršajnog postupka, i (4) Obustavljanje postupka na osnovu rešenja o obustavljanju postupka iz drugih razloga³⁶.

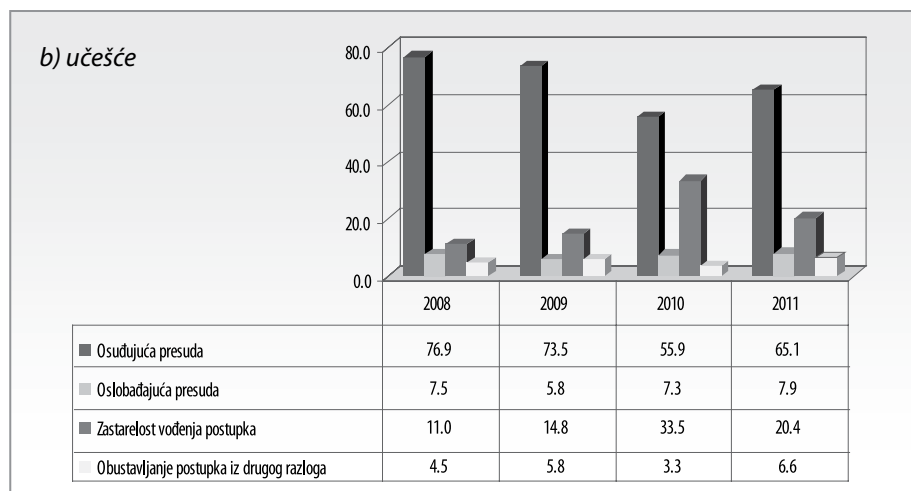
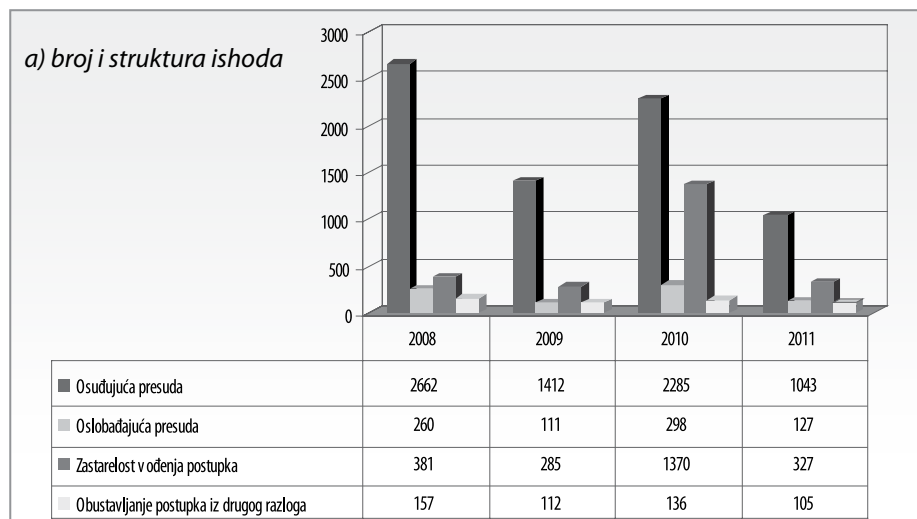
U periodu 2008-2011 godina, prekršajni sudovi su doneli ukupno 11.071 odluku kojom se meritorno rešava prekršajni postupak zbog kršenja propisa iz oblasti RO i BZR. Od toga su preko dve trećine (66.9%) bile osuđujuće presude, dok je oslobođajućih presuda bilo tek 7.2%. Kod više od petine podnetih zahteva nastupila je zastarelost za vođenje prekršajnog postupka (21.3%), a zbog drugih razloga je obustavljen postupak u 4.6% podnetih zahteva.

Iako je u tokom posmatranog vremenskog perioda podnet približno jednak broj zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbirno za obe oblasti (RO i BZR), postoje velike razlike u strukturi ishoda odnosno načina na koji su prekršajni sudovi postupili prema podnetim zahtevima (*Grafikon 8*).

Kada poredimo podatke po godinama vidimo da je u periodu 2010-2011. smanjen broj osuđujućih presuda za oko 17% (sa 75.7% na 58.5%) te da je za isti toliki procenat uvećan broj nastupanja zastarelosti vođenja postupka (sa 2.4 na 29.8%). Istovremeno, učešće oslobođajućih presuda i obustavljenih postupaka ostalo je na skoro istom nivou. Kao kritična godina i ovde se pojavljuje 2010. sa najnižim procentom osuđujućih presuda (oko 60%) i najvišim procentom nastupanja zastarelosti vođenja postupka – preko jedne trećine (33.5%).

35 Stari ZOP.

36 Ovi razlozi su suštinski isti u starom i u novom ZOP-u (uzimajući u obzir da se u starom ZOP-u koji se primenjivao do 1.1.2010. rešenje o obustavljanju postupka donosilo i iz razloga zbog kojih se u novom ZOP-u donosi oslobođajuća presuda, tj. ako je utvrđeno da je u pitanju radnja koja nije propisana kao prekršaj; da postoje okolnosti koje isključuju odgovornost za prekršaj ili ako nije dokazano da je okrivljeni učinio prekršaj koji mu se zahtevom stavlja na teret). Postupak će se obustaviti kad se utvrdi: da je prekršajni postupak vođen bez zahteva, odnosno da podnosilac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka nije bio ovlašćen za njegovo podnošenje; da sud, odnosno organ uprave nije stvarno nadležan za vođenje prekršajnog postupka; da je okrivljeni za istu radnju već pravosnažno kažnjen u prekršajnom postupku ili je prekršajni postupak pravosnažno obustavljen, ali ne zbog nenadležnosti; da je okrivljeni u krivičnom postupku odnosno u postupku po privrednom prestupu pravosnažno oglašen krivim za isto delo koje obuhvata i obeležje prekršaja; da okrivljeni ima diplomatski imunitet; da je okrivljeni u toku prekršajnog postupka umro, odnosno da je okrivljeno pravno lice prestalo da postoji; da je ovlašćeni podnosilac odustao od zahteva za pokretanje prekršajnog postupka pre pravosnažnosti odluke; u drugim zakonom određenim slučajevima.



Grafikon 8 – Struktura ishoda prekršajnih postupaka zbog povreda prava iz RO i BZR u Srbiji, po godinama

Ovako visok procenat nastupanja zastarelosti vođenja postupka traži argumentovano objašnjenje. S jedne strane, visok obim zastarelih predmeta može da reflektuje nedovoljnu efikasnost rada sudova. S druge strane, zastarelost ima razloga posmatrati i iz ugla interesa poslodavaca, odnosno onih protiv kojih je podnet zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. Nema sumnje da je za poslodavce zastarelost isto što i oslobađajuća presuda odnosno oproštaj učinjenog prekršaja. Razlog znatno većeg broja zastarelih postupaka u godini u kojoj su počeli sa radom prekršajni sudovi može se tražiti u neadekvatnoj a možda i nestručnoj pripremi sudova za postupanje po započetim predmetima,

te u neaužurnom prenosu predmetne dokumentacije, neravnomernoj raspodeli predmeta među sudijama i novih zaduženja koje je uveo novi ZOP (sudovi za prekršaje su preuzeli nadležnost nad poreskim, carinskim i deviznim prekršajima, pa samim tim izvršili i preuzimanje predmeta iz ove oblasti). Objašnjenje manjeg broja osuđujućih presuda može se tražiti u novo uvedenom institutu obaveznog usmenog pretresa u kojem okrivljeni ima mogućnost da na neposredan način argumentovano izlaže odbranu. Prekršajni sudovi (koji postupaju u prvom stepenu) su, naime, na početku 2010. godine preuzeli 423.618 nerešenih predmeta prekršajnih organa, koji su imali prioritet u rešavanju da ne bi došlo do zastarelosti vođenja prekršajnog postupka, da bi tokom prvih šest meseci 2010. godine primili ukupno 227.194 novih predmeta, što ukupno čini 650.812 predmeta u radu.³⁷ Od ovog broja, prema podacima VSS rešen je 207.331 predmet. Prema podacima o trajanju postupka iz dostavljenih statističkih izveštaja VSS zaključuje da su sudije uglavnom rešavale preuzete – starije predmete i da je njihov broj smanjen gotovo na polovinu pa je, poštovanjem odredbi Sudskog poslovnika o prioritonom odlučivanju u ovakvim slučajevima, “očigledno dosta učinjeno na sprečavanju zastarevanja prekršajnog gonjenja”.

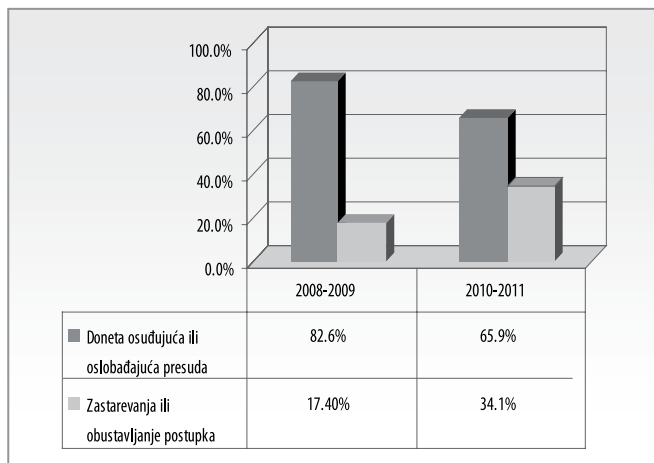
Ipak, analizom rada prekršajnih sudova koji postupaju u prvom stepenu u prvih šest meseci 2010. godine došlo se do zaključka da prekršajni sudovi nisu podjednako opterećeni, pa VSS konstatuje da je do kraja 2010. godine ovaj problem trebalo da bude razrešen upućivanjem sudija iz sudova sa manjim brojem predmeta u one gde je taj broj znatniji i, tamo gde bude neophodno, povećanjem broja sudija. Na nivou Republike Srbije, prosečna opterećenost za prvih šest meseci 2010. godine bila je 1.228 predmeta po sudiji. Treba uzeti u obzir da je broj prekršajnih sudija koji rešavaju u prvom stepenu smanjen za 259, da je za popisivanje i prešifriranje preuzetih predmeta, prema opažanju VSS bilo potrebno najmanje mesec dana (a pitanje je koliko najviše?), i da su postojale teškoće tehničke prirode (preseljenje u nove prostorije, nabavka opreme ...) koje umanjuju odgovornost samih sudija. Sudska uprava je uvedena kao potpuno nov institut u sistem prekršajnih organa³⁸.

Što se direktne odgovornosti postupajućih sudija tiče ona se može u ovoj godini ceniti i sa aspekta stručnosti novoizabranih sudija s obzirom na činjenicu da je u opštem

37 *Efekte reforme pravosuđa u oblasti prekršajnog prava u prvih 6 meseci 2010. godine*, Visoki savet sudstva, dostupno na: www.vss.sud.rs

38 Primenom Sudskog poslovnika na prekršajne sudove, kao nove oblike organa koji rešavaju u prekršajnom postupku, obezbeđuje se uredno i blagovremeno obavljanje poslova sudske uprave i drugih poslova važnih za unutrašnju organizaciju i rad suda, što je predstavljalo niz novina za novoformirane prekršajne sudove, počev od definisanja pojma i poslova sudske uprave, i u okviru toga, preciziranje ovlašćenja i dužnosti Predsednika suda kao rukovodioca iste, preko obrazovanja odeljenja sudske prakse u cilju izjednačavanja položaja građana kada je u pitanju prekršajnoppravna zaštita pred zakonom, pravljenja rasporeda poslova u sudu, kojim se određuje delokrug rada sudija i sudske osoblja u sedištu suda i u odeljenjima van sedišta, **pa do organizacije pisarnice, koja je za većinu zaposlenih u tadašnjim organima za prekršaje bila drugačija od pisarnice redovnih sudova** (Izvor: *Reforma pravosuđa sa osvrtom na prekršajne sudove*, Snežana Bašić, Vf predsednika Prekršajnog suda u Bečeju, Zbornik radova u izdanju Udruženja sudija prekršajnih sudova Republike Srbije, dostupno na: <http://www.usudprek.org.rs>)

izboru sudija u okviru velike pravosudne reforme krajem 2009. godine Visoki savet sudstva u Prekršajnim sudovima birao kandidate koji nisu obavljali dužnost sudije za prekršaje (sudijske pomoćnike, savetnike, pravobranioce, načelnike Uprava i dr.), a da prethodno nije doneo odluke (akte) da kandidati koji su konkurisali u ovakve sudove iz Organa za prekršaje a nisu izabrani, nisu stručni za obavljanje funkcije sudija Prekršajnih sudova.³⁹ Postupci za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija u koju, prema Zakonu o sudijama, spada i neopravdano kašnjenje u izradi odluka, neopravdano nezakazivanje ročišta ili pretresa, neopravdano odugovlačenje postupka i neopravdano neobaveštavanje predsednika suda o predmetima u kojima postupak duže traje⁴⁰ svoju pravu primenu naći će u postupcima na osnovu Pravilnika o disciplinskom postupku i disciplinskoj odgovornosti sudija⁴¹ tek nakon revizije opšteg izbora sudija u 2012. godini. Kada podatke o ishodima grupišemo u dve kategorije – prva gde je presuda uopšte doneta bilo da je osuđujuća ili oslobađajuća i druga gde je došlo do zastarelosti predmeta ili je postupak obustavljen iz drugog razloga, vidimo da i u ovom pogledu postoje znatne razlike između dva posmatrana perioda (*Grafikon 9*). U prvom, 2008-2009. godina, preko četiri petine su postupci u kojima je doneta presuda (82.6%), dok je u drugom periodu taj procenat znatno manji (65.9%).



Grafikon 9 – Odnos broja donetih presuda i zastarevanja/obustava

Veliki broj povećanog broja obustavljenih postupaka potiče upravo od zastarelih predmeta u 2010. godini za šta se objašnjenje može tražiti u navedenim razlozima što utiče na ovakvu strukturu odluka donetih u toku prekršajnog postupka kojima se postupak okončava. Ukoliko su ove pretpostavke tačne veća odgovornost se može tražiti u strukturama vlasti koje su nadležne za sprovođenje ukupne reforme pravosudnog sistema više nego u ažurnosti rada samih sudija.

39 *Smernice za revizije izbora sudija za prvi trogodišnji mandat*, Zajednica Pravda (udruženje sudija za prekršaje koji nisu reizabrani na izborima za sudove opšte i posebne nadležnosti u Srbiji, raspisanim i održanim tokom 2009. godine), mart 2011. godine, dostupno na: www.zajednicapravda.wordpress.com

40 član 70 Zakona o sudijama (Sl. glasnik RS116/2008, 58/2009 - odluka US, 104/2009, 101/2010 i 8/2012 - odluka US)

41 Donet na sednici Visokog saveta sudstva 24.9.2010

Kada analiziramo ishode postupaka u pojedinačnim sudovima, vidimo da postoje velike razlike u strukturi ishoda donetih presuda odnosno rešenja. Razlike su znatne kako u pogledu odnosa donetih presuda (osuđujućih ili oslobađajućih) u poređenju sa postupcima zastarelim za vođenje ili obustavljenim iz drugih razloga, tako i u učestalosti pojedinih od ove četiri kategorije ishoda.

U većini PS smanjen je procenat donetih presuda (osuđujućih ili oslobađajućih) u periodu 2010-2011. godina u poređenju sa prethodnim dvogodišnjim periodom, odnosno uvećan je procenat postupaka zastarelih za vođenje ili obustavljenih iz drugih razloga. Međutim u jednom broju PS je u drugom posmatranom periodu (odnosno od početka primene novog ZOP) povećan procenat donetih presuda u odnosu na broj postupaka zastarelih za vođenje ili obustavljenih iz drugih razloga⁴². Dakle, kod ovog, istini za volju, malog broja prekršajnih sudova je povećan radni učinak, odnosno povećan je procenat predmeta koji su bili rezultat meritornog odlučivanja (bilo da su u pitanju osuđujuće ili oslobađajuće presude) u odnosu na one u kojima je nastupila zastarelost vođenja postupka ili su oni obustavljeni iz nekog drugog razloga.

Kada je nastupilo zastarevanje

U Tabeli 4 u Prilogu 2 dati su podaci o nastupanju zastarelosti prema fazi postupka. Zastareli zahtevi svrstani su u dve kategorije: (1) zahtevi koji su odbačeni iz razloga zastarelosti za pokretanje prekršajnog postupka, i (2) predmeti u kojima je doneto rešenje o obustavljanju postupka zbog nastupanja zastarelosti za vođenje prekršajnog postupka. Sažeti podaci za sve prekršajne sudove dati su u tabeli u nastavku:

Godina	Ukupno	2008.	2009.	2010.	2011.
Zahtevi odbačeni iz razloga zastarelosti za pokretanje prekršajnog postupka	47 100.0% 2.0%	9 19.1% 2.3%	6 12.8% 2.1%	30 63.8% 2.1%	2 4.3% 0.6%
Obustavljanje postupka zbog nastupanja zastarelosti za vođenje prekršajnog postupka	2363 100.0% 98.0%	381 16.1% 97.7%	285 12.1% 97.9%	1370 57.9% 97.9%	327 13.8% 99.4%
Ukupno	2410 100.0% 100.0%	390 16.2% 100.0%	291 12.1% 100.0%	1400 58.1% 100.0%	329 13.7% 100.0%

Opšti trend je da je ubedljiva većina zastarelih postupaka usledila u fazi nakon pokretanja postupka što je i očekivano s obzirom da je najčešći podnosilac zahteva za pokretanje postupka inspektor koji po definiciji mora da poznaje propise, pa samim tim i rokove i uslove za pokretanje postupka.

Samo u nekoliko sudova je udeo zahteva odbačenih iz razloga zastarelosti za pokretanje prekršajnog postupka bio dosta zastupljeniji u odnosu na prosečne

42 To su sudovi u: Somboru (41.9% donetih presuda u 2008-2009 i 46.9% u 2010-2011. godini), Senti (68.7% i 82.5%), Požegi (79.3% i 94.4%), Novom Pazaru (44.5% i 68.9%), Negotinu (75.7% i 90.0%), Loznicu (78.8% i 87.9%), Lazarevcu (50% i 58.3%), Gornjem Milanovcu (61.1% i 100%), Bačkoj Palanci (82.7% i 96.1%).

vrednosti za sve prekršajne sudove. Međutim radi se o sudovima sa malim brojem zastarevanja, tako da procenti ne odražavaju relevantan uvid. Jedino je sud u Šapcu imao znatnije učešće ove kategorije zastarevanja (5.9% u periodu 2008-2009. i 8.2% u periodu 2010-2011), a ukupan broj predmeta u kojima je nastupila zastarevanja je bio 221.

U razumevanju ovog trenda zanimljiva je napomena dobijena tokom intervju da postoje različite forme opstrukcije prilikom podnošenja zahteva za pokretanje postupka. Jedan od primera zloupotreba je netačno navođenje podataka o okrivljenom poslodavcu što za posledicu ima teškoće i čak nemogućnost suda u pozivanju i dovođenju poslodavca. Netačni podaci o okrivljenom mogu biti razlog zastarevanja postupka, budući da sudija ne može da na adekvatan način dođe do okrivljenog i da ga pozove na ročište. Ovo može biti indikator koruptivnog ponašanja inspektora.

IV. 2.4. Ishod postupka – meritorne odluke

U ovom poglavlju analiziramo odnos osuđujućih i oslobađajućih presuda⁴³. U ukupnom broju taj odnos je oko 90 prema 10 procenata, odnosno u devet od deset podnetih zahteva za koje je doneta presuda, ona je bila osuđujuća. Udeo oslobađajućih presuda je oko 10%, i to u periodu 2008-2009. godine 8.3%, a u periodu 2010-2011. godine 11,3% (Tabela 8 u Prilogu 2, *Grafikon 10*)

Tokom 2008-2009. godine, veliki broj sudova nije doneo ni jednu oslobađajuću presudu (odnosno rešenje o obustavljanju postupka kada nije utvrđena odgovornost okrivljenog) niti je postupak obustavljen, ili je udeo takvih odluka bio manji od 5 procenata. S druge strane, u devet prekršajnih sudova broj oslobađajućih presuda bio je viši od opšteg proseka (8.3%)⁴⁴.

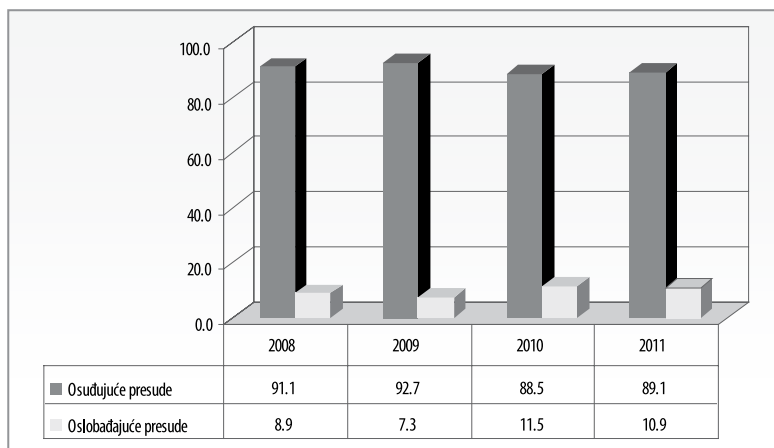
U periodu 2010-2011. godina, povećan je broj sudova (16) koji su donosili oslobađajuće presude čiji broj je bio iznad prosečne vrednosti svih prekršajnih sudova u tom periodu (11.3%)⁴⁵.

Ovako velike razlike u odnosu osuđujućih i oslobađajućih presuda ukazuju na nekoliko pitanja. Da li su ove razlike rezultat neujednačenih kriterijuma koje primenjuju inspekcije rada prilikom podnošenja zahteva za pokretanje prekršajnog postupka? Da li se radi o različitim kriterijumima koje primenju prekršajni sudovi tokom procene podnetih zahteva? Da li je ovo posledica razlika u efikasnosti i ažurnosti rada prekršajnih sudova? Nema sumnje da ovako velike razlike u praksi i ishodima podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka otvaraju pitanje o

43 Pod terminom presuda ovde će se podrazumevati i analogna rešenja po starom ZOP-u (Rešenje o prekršaju kojim se okrivljeni oglašava odgovornim, odnosno Rešenje o obustavljanju postupka kada nije utvrđena odgovornost okrivljenog)

44 To su sudovi u: Sjenici (33.1% oslobađajućih presuda), Mladenovcu (30.4%), Beogradu (18.3%), Novom Sadu (15.2%), Kruševcu (14.4%), Negotinu (14.3%), Šapcu (13.8), Novom Pazaru (13.2%), Jagodini (12.9%).

45 Najviše oslobađajućih presuda izrekao je sud u Sjenici (71.4 % ukupnog broja donetih presuda – osuđujućih ili oslobađajućih), potom sud u Gornjem Milanovcu (33.3%), Beogradu (22.6%), Zrenjaninu (21.5%), Subotici (18.8%), Kikindi (17.9%), Somboru (17.4%), Valjevu (16.4%), Novom Pazaru (16.1%), Vršcu, Zaječaru i Kruševcu (po 14.3%), Kraljevu i Senti (po 13.8%), Vranju (13.2%), Čačku (12.2%).



Grafikon 10 –
*Odnos osudjujućih
 i oslobadajućih
 presuda u Srbiji,
 po godinama*

ravnopravnosti građana i privrednih aktera pred prekršajnim sudovima, odnosno u ovom segmentu pravnog sistema države.

U pokušaju da odgovorimo na ova pitanja skrećemo pažnju na sledeće:

- Uvođenje obaveznog usmenog pretresa novim ZOP-om povećava mogućnost odbrani da dokaže odsustvo krivice/odgovornosti. Smisao postupka je promenjen jer sud sada sudi i razmatra, a ranije je bio više “produžena ruka” inspekcije i uglavnom konstatovao povredu. Ovome ide u prilog jedno od stanovišta da zbog preopterećenosti inspektora obavezama iz nadzora postoji praksa njihovog neodazivanja na pozive suda za prisustvo na pretresima. Nepojavljivanje inspektora otežava sudu utvrđivanje činjeničnog stanja navedenog u zahtevu za pokretanje postupka što povećava mogućnost donošenja oslobadajućih presuda.
- Jedan od razloga su i nekvalitetno, odnosno nedovoljno činjenicama potkrepljeni zahtevi za pokretanje postupka. Ukoliko zahtev ne sadrži jasan činjenični opis radnje iz koje proizlazi pravno obeležje prekršaja, postupajućem sudiji je znatno otežan rad na utvrđivanju odgovornosti okrivljenog.
- Posmatrajući ovu pojavu iz ugla potencijalne odgovornosti sudija moguće objašnjenje je neujednačena praksa u donošenju odluka kao posledica primene različitih kriterijuma.⁴⁶ Takođe, sagovornici ukazuju na lošu praksu ocene dokaza, pa se tako odluke neretko zasnivaju isključivo na iskazima zaposlenih koji su izmenjeni u odnosu na prvobitne iskaze date inspektorima prilikom nadzora.
- Određene manjkavosti u odredbama dva analizirana zakona same po sebi vode oslobađanju od odgovornosti nesavesnih poslodavaca jer ostavljaju prostora za izigravanje propisa. U sadašnjim zakonskim rešenjima poslodavac može da izmeni stanje do dana suđenja u odnosu na vreme kada je izvršen inspekcijski

⁴⁶ Važan komentar za razumevanje ove teme pogledati u odeljku IV.2.3.

nadzor (antidatiranje ugovora o radu i drugih akata kojima se odlučuje o pravima zaposlenog, uticaj poslodavca na zaposlenog da promeni iskaz pred sudijom u odnosu na iskaz dat inspektoru prilikom nadzora i dr.).

- I pored intencije zakonodavca da uvede suštinsku nezavisnost sudija ne treba isključiti mogući uticaj (moćnih) poslodavaca i izvršne vlasti i nakon izmena prekršajnog zakona. Ovo pogotovo imajući u vidu saznanja iz javne debate o efektima reforme pravosuđa.

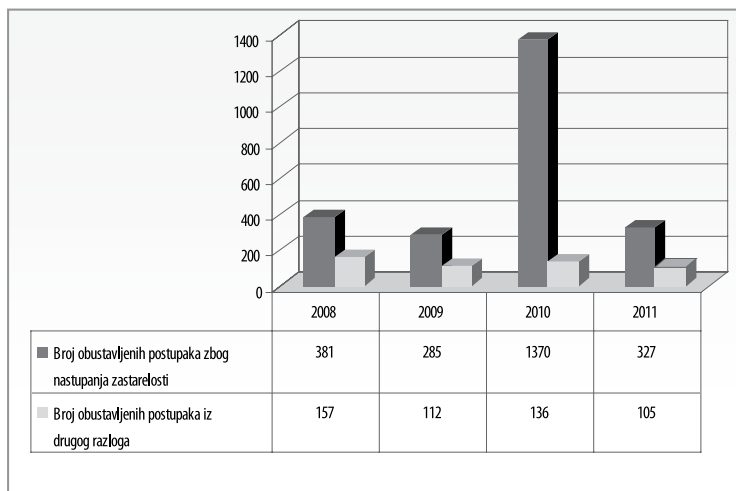
IV. 2.5. Razlog za obustavljanje postupka

Predmet ovog poglavlja je analiza učestanosti predmeta kod kojih je doneto rešenje o obustavljanju postupka zbog nastupanja zastarelosti za vođenje prekršajnog postupka i predmeta kod kojih je doneto rešenje o obustavljanju postupka iz drugog razloga. Ovi razlozi, da ponovimo, uključuju utvrđenje da je prekršajni postupak vođen bez zahteva, odnosno da podnosilac zahteva za pokretanje prekršajnog postupka nije bio ovlašćen za njegovo podnošenje; da sud, odnosno organ uprave nije stvarno nadležan za vođenje prekršajnog postupka; da je okrivljeni za istu radnju već pravosnažno kažnjen u prekršajnom postupku ili je prekršajni postupak pravosnažno obustavljen, ali ne zbog nenadležnosti; da je okrivljeni u krivičnom postupku odnosno u postupku po privrednom prestupu pravosnažno oглаšen krivim za isto delo koje obuhvata i obeležje prekršaja; da okrivljeni ima diplomatski imunitet; da je okrivljeni u toku prekršajnog postupka umro, odnosno da je okrivljeno pravno lice prestalo da postoji; da je ovlašćeni podnosilac odustao od zahteva za pokretanje prekršajnog postupka pre pravosnažnosti odluke; u drugim zakonom određenim slučajevima Analiza ovog odnosa treba da pruži jasniju predstavu o učestalosti predmeta kod kojih nastupa zastarevanje. Temu zastarivanja podnetih zahteva za pokretanje prekršajnog postupka smatramo naročito važnom s razloga što smo u ranijim istraživanjima o sudbini zahteva za pokretanje prekršajnog postupka koje su podnosile inspekcije rada, dobijali informacije da veliki broj zahteva koji se podnesu prekršajnim sudovima zastari što direktno koristi privrednom akteru protiv koga se podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. Odgovori u Tabeli 9 u Prilogu 4 su svrstani u dve grupe: (1) obustavljanje postupka zbog nastupanja zastarelosti i (2) obustavljanje postupka iz drugog razloga.

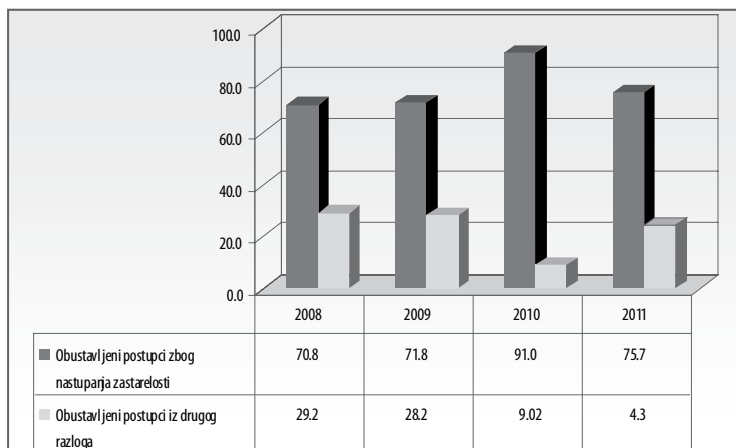
Prema dobijenim podacima (*Grafikon 11*) ukupan broj donetih rešenja, kod svih sudova, o obustavljanju postupka u četiri posmatrane godine bio je 2.873. Od toga 2.363 rešenja su doneta zbog nastupanja zastarelosti (82.2%), a 510 rešenja (17.8%) su obustave iz drugih razloga. Posmatrano po godinama, najviše rešenja o obustavljanju postupka doneto je 2010. godine (1508 rešenja odnosno 52.5% svih rešenja). U toj godini je bio i daleko najveći broj rešenja o obustavljanju postupka zbog razloga zastarelosti – 58% od ukupnog broja ovih rešenja u posmatranom

četvorogodišnjem periodu (2.363).

Kada posmatramo odnos obustavljenih postupaka prema razlozima, vidimo da je 2010. godine udeo obustava zbog razloga zastarelosti vođenja postupka bio čak 91%, dok je svega 9% obustavljeno zbog drugih razloga. U ostalim posmatranim godinama taj odnos se kretao oko 71% do 76% zbog zastarelosti prema 29% do 24% zbog drugih razloga.



a) broj obustavljenih postupaka



b) struktura

Grafikon 11 – Broj i struktura obustavljenih pravosudnih postupaka iz RO i BZR u Srbiji, po godinama

U malom broju sudova je razlog zastarevanja bio manje zastupljen u poređenju sa drugim razlozima zbog kojih je postupka obustavljen⁴⁷. Kao što se vidi, radi se o sudovima kojima je podnet relativno mali broj zahteva za pokretanje prekršajnog

⁴⁷ To su sudovi u: Užicu (9.1% u 2008. godini (broj podnetih zahteva (PZ) bio je 11), 0% u 2009. godini (9 PZ), i 25% u 2011. godini (4 PZ). Međutim, 2010. godine, i u Užicu je procenat zastarevanja bio znatno iznad drugih razloga (73.3% - 15 PZ), Sjenici (14.3% u 2010. godini - 7 PZ), Požegi (0.0% u 2008godini, - 9 PZ), Negotinu (42.9% u 2008. godini - 7 PZ), Bečeju (28.6% u 2008. godini - 7 PZ).

postupka. U tome, navedeni su samo sudovi kojima je podneto više od pet zahteva za pokretanje prekršajnog postupka a ne manje od tog broja. Bez obzira što ovaj podatak nema neku posebnu težinu, naveli smo ga zbog ilustracije da visok procenat zastarelosti vođenja postupka u odnosu na druge razloge obustavljanja postupka nije karakterističan baš za sve prekršajne sudove u Srbiji.

Znatno je veći broj sudova (i predmeta) kod kojih je visok udeo rešenja o obustavljanju postupka zbog nastupanja zastarelosti za vođenje prekršajnog postupka⁴⁸.

IV 2.6. Sankcije / kazne

Izrečene prekršajne sankcije prema vrsti

U periodu 2008-2011 godina, izrečeno je ukupno 8.924 sankcije u postupcima iz oblasti RO i BZR koje uključuju novčane kazne i opomene kao specifičnu vrstu prekršajnih sankcija. Od toga 91.8% su novčane kazne, a 8.2% opomene. Opomena je poseban vid prekršajne sankcije i ne predstavlja kaznu, ali svakako je treba pomenuti s obzirom da se ona može izreći umesto novčane kazne za prekršaj, ako postoje okolnosti koje u znatnoj meri umanjuju odgovornost učinioca, tako da se može očekivati da će se ubuduće kloniti prekršaja i bez izricanja kazne i da se može izreći i ako se prekršaj ogleda u neispunjavanju propisane obaveze ili je prekršajem nanesena šteta, a učinilac je posle pokretanja postupka, a pre donošenja presude ispunio propisanu obavezu, otklonio ili nadoknadio nanetu štetu.

Zatvorska kazna, iako predviđena za određene vrste prekršaja u pravnom sistemu Republike Srbije, nije propisana za prekršaje u dva zakona koja se tiču ovog istraživanja. Nova sankcija koju uvodi ZOP iz 2005. (koji je počeo da se primenjuje 2010.) – rad u javnom interesu nije predmet ovog istraživanja. Takođe predmet istraživanja nisu zaštitne mere koje se mogu izreći uz kaznu ili opomenu (npr. zabrana vršenja određene delatnosti).

Posmatrano po godinama, opada broj izrečenih prekršajnih sankcija, a povećava se udeo opomena u odnosu na novčane kazne. Tako je 2008. godine taj odnos bio

48 Među sudovima sa najviše takvih rešenja su prekršajni sudovi u (naveden je i broj podnetih zahteva – PZ – da bi se stekao bolji uvidu u obim zastarevanja i broj predmeta koji su na takav način okončani): Zrenjaninu (98.6% u periodu 2010-2011, 138 podnetih zahteva PZ), Vršcu (100.0% u periodu 2010-2011, 12 PZ), Subotici (91.9% u periodu 2010-2011, 37 PZ), Sremskoj Mitrovici (81.8% u periodu 2008-2009, 9 PZ, i 96.6% u periodu 2010-2011, 29 PZ), Smederevu (81.4% u periodu 2010-2011, 43 PZ), Senti (96.2% u periodu 2008-2009, 26 PZ, i 100% u periodu 2010-2011, 20 PZ), Šapcu (90.6% u periodu 2008-2009, 53 PZ, i 96.9% u periodu 2010-2011, 161 PZ), Rumi (88.9% u periodu 2010-2011, 27 PZ), Raški (100% u periodu 2010-2011, 64 PZ), Prokuplju (82.4% u periodu 2010-2011, 17 PZ), Požarevcu (94.6% u periodu 2008-2009, 37 PZ, i 90.6% u periodu 2010-2011, 53 PZ), Pirotu (81.8% u periodu 2010-2011, 11 PZ), Paraćinu (85.7% u periodu 2010-2011, 14 PZ), Novom Sadu (95.5% u periodu 2010-2011, 336 PZ), Novom Pazaru (92.4% u periodu 2008-2009, 66 PZ, i 100% u periodu 2010-2011, 14 PZ), Nišu (83.7% u periodu 2010-2011, 49 PZ), Mladenovcu (90% u periodu 2010-2011, 10 PZ), Leskovcu (95.5% u periodu 2010-2011, 22 PZ), Kikindi (81.8% u periodu 2010-2011, 22 PZ), Jagodini (94.3% u periodu 2010-2011, 35 PZ), Čačku (95.0% u periodu 2010-2011, 40 PZ), Beogradu (81% u periodu 2008-2009, 100 PZ, i 92.9% u periodu 2010-2011, 169 PZ), Bečeju (81% u periodu 2010-2011, 21 PZ), Arandelovcu (83.3% u periodu 2010-2011, 6 PZ).

94% prema 6%, u 2009. godini 93.4% prema 6.6%, u 2010. godini 88.8% prema 10.5%, a u 2011 godini 88.8% prema 11.2%. Paradoksalno, u periodu kada počinju da deluju sudovi kao novi, nezavisni organi koji vode prekršajni postupak broj opomena se povećava u odnosu na raniju praksu kada su odluku donosili organi za prekršaje.

I u ovom pokazatelju postoje znatne razlike između prekršajnih sudova, kao i varijacije unutar samog suda posmatrano po godinama. U pojedinim sudovima su izricane **samo novčane kazne ili je udeo novčanih kazni bio iznad 95%** u odnosu na učešće predmeta u kojima je izrečena opomena⁴⁹. U pojedinim sudovima su znatne **varijacije u odnosu izrečenih novčanih kazni i opomena** u posmatranim godinama⁵⁰.

Samo u nekoliko prekršajnih sudova je **relativno visok udeo opomena** u izrečenim sankcijama tokom sve četiri godine (Vranje – 35.0%; 0.0%, 32.4%; 38.5%; Mladenovac – 22.2%; 41.7%; 16.7%; 40.0%; Prokuplje – 16.7%; 25.0%; 17.3%; 21.1%).

Ovakve razlike u praksi iziskuju temeljniju analizu kako u pogledu uzroka tako i pogledu implikacija na sprečavanje i kažnjavanje protivpravnog ponašanja poslodavaca.

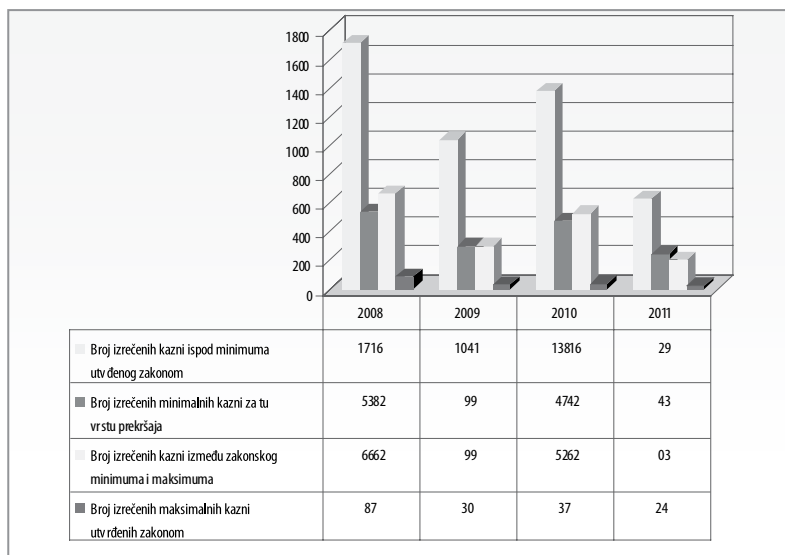
Izrečene kazne prema visini

Izrečene kazne svrstane su u četiri grupe: (1) visina izrečene kazne je ispod minimuma koji je utvrđen zakonom, (2) izrečena je minimalna kazna koju predviđa zakon za tu vrstu prekršaja, (3) izrečena kazna se nalazi između zakonskog minimuma i zakonskog maksimuma, i (4) izrečena je maksimalna kazna utvrđena zakonom. Ovde se imaju u vidu jedine kazne predviđene za prekršaje propisane u dva zakona koja su predmet analize, a to su novčane kazne.

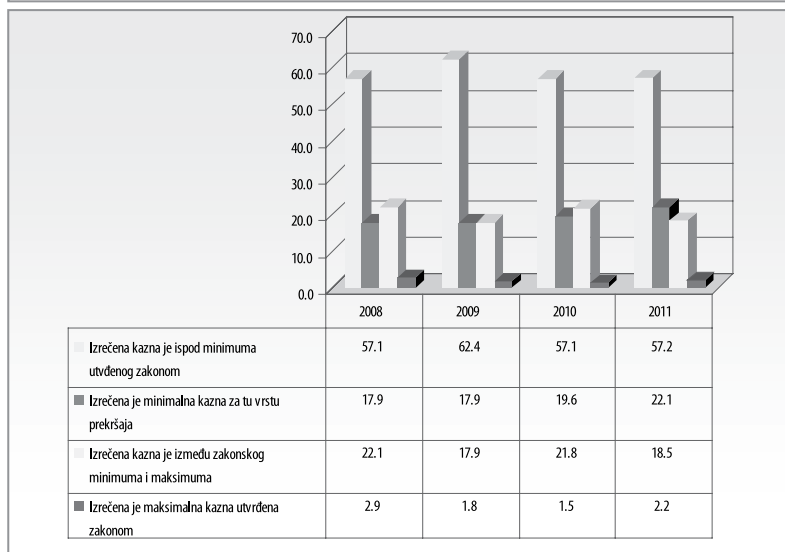
Svrha prekršajnog kažnjavanja je izražavanje društvenog prekora učiniocu zbog izvršenog prekršaja uz uticanje kako na njega, tako i na sva ostala lica, potencijalne izvršioce da ubuduće ne čine prekršaje. Institut ublažavanja kazne predviđen kako ranijim, tako i aktuelnim ZOP-om podrazumeva između ostalog i izricanje kazne ispod najmanje mere koja je propisana za taj prekršaj (ali ne ispod najmanje zakonske mere te vrste kazne) ako se prilikom odmeravanja kazne utvrdi da prekršajem nisu prouzrokovane teže posledice, a postoje olakšavajuće okolnosti koje ukazuju da se i blažom kaznom može postići svrha kažnjavanja.

49 Valjevo – 98.2%; 100.0%; 100.0%; 100.0%; Užice – 100.0%; 90.9%; 100.0%; 94.4%; Sremska Mitrovica – 95.7%; 100.0%; 100.0%; 100.0%; Senta – 94.7; 100.0%; 100.0%; 100.0%; Požega – 100.0%; 100.0%; 100.0%; 100.0%; Paraćin – 100.0%; 100.0%; 100.0%; 100.0%; Obrenovac – 83.3%; 100.0%; 95.5%; 100.0%; Novi Sad – 96.7%; 100.0%; 98.1%; 100.0%; Novi Pazar – 100.0%; 96.3%; 100.0%; 100.0%; Kikinda – 100.0%; 100.0%; 100.0%; Gornji Milanovac – 100.0%; 100.0%; 100.0%; 100.0%; Bečej – 95.0%; 87.5%; 100.0%; 100.0%; Bačka Palanka – 100.0%; 100.0%; 100.0%; 100.0%.

50 Učešće izrečenih novčanih kazni ukazuje na oscilacije u pogledu vrste izrečene sankcije (novčana kazna ili opomena) u četiri posmatrane godine: Zrenjanin – 96.6%; 98.1%; 86.7%; 90.7%; Subotica – 95.7%; 81.4%; 91.4%; 86.2%; Sombor – 100.0%; 55.6%; 40.0%; 88.9%; Smederevo – 100.0%; 87.2%; 88.9%; 72.2%; Raška – 100.0%; 100.0%; 60.0%; 66.7%; Pančevo – 63.2%; 100.0%; 95.5%; 100.0%; Negotin – 75.0%; 57.1%; 100.0%; 100.0%; Leskovac – 97.9%; 94.3%; 75.0%; 70.0%; Kraljevo – 97.0%; 100.0%; 81.9%; 84.2%.



a) broj izrečenih kazni



b) struktura

Grafikon 12 – Broj i struktura izrečenih kazni iz pravosudnih postupaka iz RO i BZR u Srbiji, po godinama

Učešće pojedinih kategorija izrečenih kazni prikazano je na *Grafikonu 12*.

Kako se iz *Grafikona 12* vidi, više od polovine izrečenih kazni za prekršaje u oblasti RO i BZR je ispod minimuma koji je predviđen zakonom. Kada tome dodamo gotovo petinu kazni koje su na minimalnom nivou, sledi da gotovo četiri od pet izrečenih kazni su ispod minimuma odnosno na minimumu zaprećene sankcije.

U pojedinim sudovima **procenat izrečenih kazni ispod zakonskog minimuma je preko 80%⁵¹**.

51 U zagradi je naveden ukupan broj predmeta – UBP – u kojima je izrečena kazna: Vršac – 91.7% u periodu 2008-2009. (UBP – 12) i 83.3% u periodu 2010-2011 (UBP – 6); Užice – 100.0%(UBP – 50) i 95.3%(UBP – 43);

Tek u nekoliko sudova je najčešće zastupljena kategorija izrečenih kazni između minimalne i maksimalne vrednosti, dakle visina kazne za koju se očekuje da ima najvišu frekvenciju odnosno da bude najučestalija⁵². Tako visina kazne za koju se moglo očekivati da bude najčešće zastupljena, koja se nalazi između ekstrema (minimalna i maksimalna) i koja ima legitimitet (u odnosu na onu "ispod minimuma") čini tek petinu izrečenih kazni za četiri godine rada prekršajnih sudova u Srbiji. Ova najviše očekivana visina kazne je najčešće zastupljena u svega sedam od ukupno 46 sudova u Srbiji.

Ono što ovakvi podaci nameću jeste pitanje o opravdanosti prakse učestalog izricanja kazni ispod minimuma, odnosno primenu instituta ublažavanja kazne (koja je prema dobijenim podacima postala pravilo u presudama prekršajnih sudova) u jednoj osetljivoj oblasti kao što su prava zaposlenih iz oblasti radnog odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu, a koja spadaju u red osnovnih ekonomskih i socijalnih prava, pogotovo imajući u vidu da se ubedljiva većina ovih prekršaja odnosi na kažnjivo postupanje poslodavaca. Potencijalno mali rasponi najviših novčanih kazni (o samoj visini propisanih kazni se može diskutovati), kao što su na primer najozbiljniji prekršaji propisani u ova dva zakona (raspon 800.000 – 1.000.000 dinara) mogu biti razlog za ovakvu praksu ako se, na primer, uzme u obzir veličina preduzeća odgovornog za učinjen prekršaj (malo, srednje, veliko preduzeće). S obzirom na učestalost izricanja kazni ispod zakonskog minimuma može se pretpostaviti da je upravo postojanje "najozbiljnijih" prekršaja najčešći predmet prekršajnih postupaka u ovoj oblasti i ono za šta se najčešće odlučuju inspektori prilikom sastavljanja zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka, te da je slaba praksa pokretanja postupaka za utvrđenje postojanja ostalih prekršaja koji svakako nisu bez razloga našli svoje mesto u ovim zakonima.

Zanimljiv je podatak da su tek dva od stotinu utvrđenih prekršaja kažnjeni maksimalnim zaprećenim iznosom. Postavlja se pitanje da li je maksimalni zaprećeni iznos toliko visok da sudije nisu sklone da ga izriču, da li su prekršaji toliko neznatni da ne zavređuju maksimalnu kaznu, ili, pak da li su sudije toliko sklone da štite aktera protiv koga je podnet zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

Nesumnjivo je pravo suda da slobodno ceni da li će iskoristiti zakonsku mogućnost ublažavanja kazne, svaki put imajući u vidu da li se svrha kažnjavanja može ostvariti primenom blaže kazne ili je neophodno izreći kaznu u granicama propisanog

Subotica – 72.6% (UBP – 124) i 95.0% (UBP – 121); Šabac – 100.0% (UBP – 119) i 100.0% (UBP – 220); Prokuplje – 97.5% (UBP – 119) i 92.5% (UBP – 241); Prijepolje – 96.9% (UBP – 96) i 94.1% (UBP – 17); Pirot – 97.8% (UBP – 92) i 87.7% (UBP – 106); Obrenovac – 100.0% (UBP – 11) i 92.6% (UBP – 27); Negotin – 73.7% (UBP – 19) i 100.0% (UBP – 8); Gornji Milanovac – 85.7% (UBP – 7) i 100.0% (UBP – 5); Beograd – 93.3% (UBP – 1318) i 83.3% (UBP – 622); Arandelovac – 93.2 (UBP – 44) i 86.7 (UBP – 45).

⁵²To su sudovi u: Smederevu - 98.3% u periodu 2008-2009 (UBP – 58) i 100.0% u periodu 2010-2011. (UBP – 61); Požegi – 59.1% (UBP – 54) i 100.0% (UBP – 17); Novom Sadu – 100.0% (UBP – 129) i 100.0% (UBP – 109); Leskovcu – 72.85 (UBP – 125) u periodu 2008-2009; Lazarevcu – 100.0% (UBP – 2) i 71.4% (UBP – 7); Kruševcu – 72.8% (UBP – 169) i 72.6% (UBP – 230); Jagodini – 64.0% (UBP – 139) i 54.8% (UBP – 73).

posebnog minimuma i maksimuma. Međutim, imajući u vidu konkretnog izvršioca prekršaja neophodno je pokrenuti pitanje i istražiti da li ovakva praksa izricanja kazni ispod minimum obesmišljava zakonski postavljene okvire visine propisanih kazni i predstavlja alarm za normativne izmene. Sistem kazni sa malim rasponom i visokim novčanim iznosima (npr. 800.000 – 1.000.000 RSD) različito pogađa poslodavce nejednake ekonomske snage čime se gubi svrha kažnjavanja, posebno njegova preventivna funkcija.

S jedne strane ovakav sistem zahteva ozbiljno preispitivanje i nalaže normativne izmene, a s druge znatno posvećeniji i temeljniji pristup ujednačavanju sudske prakse. Upravo je uvođenje ovakve nadležnosti Višeg prekršajnog suda i Visokog saveta sudstva jedan od ključnih razloga reformi sistema prekršajnih organa. Nema sumnje da navedeni podaci ukazuju na važnost daljih istraživanja prakse i efekata rada prekršajnih sudova.

V – Zaključci i preporuke

Koncept ove studije, kako smo naznačili u uvodnim napomenama, usmeren je na specifičan problem - zaštitu prava iz radnog odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu s aspekta jednog specifičnog postupka pred prekršajnim sudovima. Ovakav pristup je rezultat prethodnih istraživanja koje je sprovedla Fondacija Centar za demokratiju. Dobijeni rezultati su ukazali na potrebu da se istraži nivo zaštita prava zaposlenih kroz efikasnost rada prekršajnih sudova. Težište istraživanja je bilo upravo na relaciji između pokrenutih prekršajnih postupaka od strane inspekcija rada i postupanja prekršajnih sudova u ovim postupcima.

Na osnovu obrađenih podataka i analize u prethodnim poglavljima moguće je ponuditi sledeće zaključke:

1. Prvi uočeni problem je da postoji velika neujednačenost u postupanju kako sudskih tako i inspeksijskih organa u zaštiti prava radnika na teritoriji Republike. To se odnosi na broj podnetih zahteva za pokretanje prekršajnih postupaka po regionima kao i na visinu izrečenih kazni. Razlike se nadalje ogledaju i u pogledu drugih bitnih elemenata u pogledu zaštite prava zaposlenih – zastarevanje predmeta, broj odbačenih prijava i dr. Ovo ukazuje na različit položaj građana u ostvarivanju osnovnih ljudskih prava, kao i na to da država nije u stanju da u jednakoj meri garantuje ostvarivanje ovih prava građanima.

Neophodno je stoga posebnu pažnju posvetiti ujednačavanju prakse prekršajnih sudova, što je u direktnoj nadležnosti Višeg prekršajnog suda s jedne strane, a s druge ujednačavanju kriterijuma i prakse odeljenja Inspekcija rada.

2. Dobijeni podaci su pokazali da postoje velike razlike između inspekcija rada u pogledu nadzora u oblasti radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu, kao i u broju zahteva za pokretanje prekršajnog postupka u odnosu na broj izvršenih inspeksijskih nadzora. U intervjuima nam je skrenuta pažnja da su ove razlike dobrim delom posledica različite obučenosti i stručnosti kadrova u organizacionim jedinicama – postoje jedinice koje su tradicionalno vrlo efikasne sa kvalitetno ispunjenim i argumentovanim i adekvatno obrazloženim zahtevima za pokretanje postupka što umnogome olakšava vođenje postupka prekršajnim sudijama. S druge strane u pojedinim organizacionim jedinicama evidentni su problemi sa nedovoljnom osposobljenošću kadrova za rad na inspeksijskim poslovima. Uočeni su i problemi znatno veće usredsređenosti inspektora na naselje u kojem se nalazi sedište organizacione jedinice Inspektorata, slabije tehničke opremljenosti jednog broja inspekcija rada, tehničkih nedostataka (kola, gorivo i slično), kao i povezanosti inspektora sa poslodavcima raznim prijateljskim, rođaćkim i drugim vezama, što je prisutnije u manjim naseljima.

Ovakvo stanje ukazuje na potrebu reforme sistema nadzora Inspektorata za rad koja je najavljena u okviru sveobuhvatne reforme sistema inspekcijskog nadzora. Posebnu pažnju treba obratiti na ujednačavanje organizacionog i funkcionalnog delovanja inspekcija rada.

Pored već pomenutih teškoća treba skrenuti pažnju i na druga osetljiva pitanja kao što su ovlašćenja inspektora, osnov i postupak izricanja mandatnih kazni i način vođenja i odlučivanja u drugostepenom postupku. Naime, drugostepeni upravni postupak je neophodno izdvojiti iz istog organa uprave jer je nezakonito i necilshodno da isti organ odlučuje i u prvom i u drugom stepenu. Sadašnje zakonsko rešenje samo po sebi omogućava povredu prava građana na delotvoran pravni lek. Izdvajanje ovog postupka bi svakako doprinelo ujednačenijem postupanju u istim ili sličnim pravnim situacijama. Istovremeno to bi obezbedilo efikasniji i delotvorniji nadzor Inspektorata nad radom njegovih organizacionih jedinica – odeljenja i odseka.

3. Dobijeni podaci ukazuju da veliki broj predmeta zastareva u različitim fazama prekršajnog postupka čime faktički poslodavci bivaju oslobođeni odgovornosti za povrede prava radnika. Ovakva praksa poništava svrhu i preventivnu ulogu prekršajnog suda kao značajnog činioca u zaštiti prava zaposlenih. Ne ulazeći u razloge zastarelosti nameće se kao obaveza da se temeljno istraži ovaj problem budući da je ovako visok stepen zastarevanja predmet važan indikator disfunkcionalnosti sistema zaštite prava pred prekršajnim sudovima.
4. Postoje velike razlike u srazmeri oslobađajućih i osuđujućih presuda kako u posmatrane četiri godine tako i po prekršajnim sudovima. S obzirom na ograničen domet sprovedenog istraživanja u analizi je data naznaka mogućih objašnjenja za ovakve razlike, ali to nedvosmisleno ukazuje na neophodnost daljih istraživanja u ovoj oblasti.
5. Što se kaznene politike prekršajnih sudova tiče analiza je pokazala ogromne razlike u visini izrečenih novčanih kazni. Većina sudova praktikuje iziricanje kazne ispod tzv. zakonskog minimuma ili na minimumu, a samo neznatan broj sudova konzistentno odmerava kazne u okviru opsega između minimuma i maksimuma koje bi očekivano trebalo da budu najučestalije. Ovakvo neujednačena kaznena politika van svake sumnje mora biti predmet posebne pažnje i odgovarajućih izmena zakonske regulative.
6. Sistem praćenja ishoda pokrenutih prekršajnih postupaka i njihovog evidentiranja nije uređen na adekvatan način jer ne pruža celovit i pouzdan uvid u „sudbinu“ podnetih zahteva. To ukazuje na neophodnost efikasnijeg povezivanja baza podataka prekršajnih sudova i inspekcija rada.

U kontekstu ovog istraživanja ima razloga podsetiti i na zaključke prethodnih istraživanja Fondacije Centar za demokratiju u oblasti radnih odnosa i bezbednosti

i zdravlja na radu. Jedan od njih je da je neophodno izvršiti izmene zakonskih i drugih propisa ili doneti nove radi uspostavljanja sistema koji bi obezbedio automatsku uplatu doprinosa za penzijsko i socijalno osiguranje i ustanovio obavezu da se ugovori o radu zaključuju sa faktičkim početkom rada radnika. Drugi je da je neophodno izvršiti izmene i dopune ZOBZR i podzakonskih akata, posebno u delu o proceni rizika na radnom mestu, nadležnostima Medicine rada i statusa osoba zaduženih za bezbednost i zdravlje na radu, kao i u pogledu nadležnosti i odgovornosti državnih organa za bezbednost i zdravlje na radu.

Svi navedeni komentari i zaključci ukazuju na neravnopravni tretman zaposlenih u ostvarivanju njihovih prava iz radnih odnosa i bezbednosti i zdravlja na radu i poslodavaca u utvrđivanju njihove odgovornosti za povrede ovih prava.

Bez obzira na ograničene domete ovog istraživanja, nesumnjivo je da dobijeni rezultati daju argumente za određene aspekte reforme u delokrugu rada inspeksijskih službi i prekršajnih sudova. Ovo podrazumeva ne samo poboljšanje prakse inspekcija rada i prekršajnih sudova nego i odgovarajuće normativne promene.

VI – LITERATURA I IZVORI

Fondacija Centar za demokratiju (2008) *Snaga društvene odgovornosti: Država – Biznis – Građani. Za ekonomske i socijalna prava*, Beograd

Fondacija Centar za demokratiju (2008) *Dobra praksa korporacija u zaštiti radnika*, Beograd

Fondacija Centar za demokratiju (2008) *O poštovanju prava iz radnog odnosa. Primeri kršenja prava zaposlenih*, Beograd

Fondacija Centar za demokratiju (2009) *Poštovanje prava zaposlenih – Potvrda pravne države*, Beograd

Fondacija Centar za demokratiju (2010) *Svi imamo pravo na bezbedno radno mesto*, Beograd

Rad na ujednačavanju sudske prakse prekršajnih sudova i Višeg prekršajnog suda, Zbornik radova Udruženja sudija prekršajnih sudova Srbije

Zakon o prekršajima, *Sl. glasnik RS*, 101/2005, 116/2008, 111/2009

Zakon o uređenju sudova, *Sl. glasnik RS*, 116/2008, 104/2009, 101/2010, 101/2011

Sudski poslovnik, *Sl. glasnik RS*, 110/2009, 70/2011, 19/2012

Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava, *Sl. glasnik RS*, 116/2008

Zakon o sudijama, 116/2008

Zakon o radu, *Sl. glasnik RS* 24/2005, 61/2005 i 54/2009

Zvaničnici pozivaju na reformu sistema inspekcija u Srbiji, dostupno na internet sajtu Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) na adresi: serbia.usaid.gov

Kako postići da sistem funkcioniše: Obezbeđivanje dostojanstvenog rada i kvalitetnih poslova na Zapadnom Balkanu, Solidar, februar 2012.

VII – Prilozi*

Prilog 1 – Anketni upitnik za inspekcije rada i obrađene tabele iz anketnog upitnika za inspekcije rada

Prilog 2 – Anketni upitnik za prekršajne sudove i obrađene tabele iz anketnog upitnika za prekršajne sudove

Prilog 3 – Tabele Inspektorata za rad o ishodu pokrenutih prekršajnih postupaka

*tabele iz PRILOGA možete naći na sajtu www.centaronline.org

Istraživanje pomogao:



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO - SERBIA
FUND FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA



Istraživanje je rezultat projekta “Dostojanstven rad za svakog” koji sprovodi šest organizacija civilnog društva, a finansijski podržava USAID preko Instituta za održive zajednice